

Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu  
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

JOHANNES LEHTINEN

SOSIAALIPOLITIikkaa BUDJETTikURIN EHDOILLA

Kreikan sopeutusohjelmat ja sosiaalipolitiikan eurooppalaistuminen diskursiivisen institutionalismin näkökulmasta

Pro gradu -tutkielma  
Ohjaaja: Hanna Ojanen  
Huhtikuu 2016

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

LEHTINEN, JOHANNES: Sosiaalipolitiikkaa budjettikurin ehdoilla – Kreikan sopeutusohjelmat ja sosiaalipolitiikan eurooppalaistuminen diskursiivisen institutionalismin näkökulmasta

Pro gradu -tutkielma, 111 sivua

Kansainvälinen politiikka

Huhtikuu 2016

---

## TIIVISTELMÄ

Tässä tutkimuksessa analysoidaan Kreikan sopeutusohjelmien muodossa tapahtuvaa sosiaalipolitiikan eurooppalaistumista osana EU:n muuttuvaa taloudellista hallintaa. Tutkimuksessa selvitetään, miten keskeiset EU-toimijat tuottavat diskursiivisesti niitä poliittisia ja taloudellisia tosiasioita, jotka edellyttävät ohjelmien kaltaista politiikkaa. Ohjelmat edustavat EU:n taholta merkittävää pyrkimystä uudistaa kreikkalaisen hyvinvointivaltion perustoimintoja.

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen muodostaa diskursiivinen institutionalismi, jonka otaksumana on toimijoiden pyrkimys instituutioiden ylläpitämiseen tai muuttamiseen tavoitteellisen diskursiivisen kommunikaation kautta. Tätä teoreettista lähtökohtaa täydennetään EU:n ja jäsenvaltioiden vuorovaikutusta tarkastelevasta eurooppalaistumistutkimuksesta omaksutuilla käsitteillä *mukautumispaineet* ja *yhteensopivuus*. Tutkimuksessa Kreikkaan kohdistuvia eurooppalaistumispaineita ja sosiaalipolitiikan sektorien yhteensopivuutta eurooppalaisten vertailukohtien kanssa tarkastellaan diskursiivisesti tuotettuina tosiasioina. Tutkimuksen aineistona toimivat Kreikan sopeutusohjelmien viralliset asiakirjat ja raportit sekä Euroopan komission, Eurooppa-neuvoston, euroalueen huippukokouksen ja euroryhmän tuottamat puheet ja julkilausumat. Tutkimuksen metodologiset valinnat perustuvat kehysanalyysin ja tulkinnallisen prosessin seurannan yhdistelmään.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että Kreikan velkojat tuottavat Kreikkaan kohdistuvia mukautumispaineita viittaamalla ohjelmien edellyttämän budjettikurin välttämättömyyteen ja myönteisiin vaikutuksiin pitkällä aikavälillä. Ohjelmien vaihtoehtoja suljetaan pois viittaamalla tällaisten ratkaisujen haitallisiin sosiaalisiin vaikutuksiin. Lisäksi ohjelmien Kreikalle asettamia velvoitteita tuotetaan viittaamalla ohjelmiin solidaarisuutena sekä Kreikan eurooppalaiseen identiteettiin. Sosiaalipolitiikan yhteensopimattomuudesta tuotetaan merkittävä sopeuttamista edellyttävä tekijä viittaamalla sosiaaliturvan eri muotojen tehottomuuteen ja eri työtekijäryhmien eriarvoiseen kohteluun työmarkkinoilla. Uudistusten kielteisiin vaikutuksiin kiinnitetään vain vähän huomiota. Ohjelmien sosiaalisia vaikutuksia käsitellään ensimmäisen ohjelman aikana suhteessa ohjelmien hyväksyttävyyteen. Toisen ohjelman aikana sosiaalisiin vaikutuksiin on kiinnitetty kasvavaa huomiota, mutta näihin vaikutuksiin reagointi on alisteista budjettikurille.

Tutkimuksen johtopäätöksenä on, että Kreikan sopeutusohjelmat edustavat EU:n uuden taloudellisen hallinnan tuottamaa uudenkaltaista eurooppalaistumista, jonka hallitsevana piirteenä on integraation sosiaalisten tavoitteiden alistaminen taloudellisille tavoitteille. Uusi eurooppalaistuminen lisää EU-tason hallinnan vaikutusta jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikassa ja vahvistaa erityisesti komission asemaa osana tätä kehitystä.

Asiasanat: Kreikka, sopeutusohjelma, diskursiivinen institutionalismi, eurooppalaistuminen, sosiaalipolitiikka

## SISÄLLYS

1.	JOHDANTO .....	1
1.1.	Tutkimuksen tausta, lähtökohdat ja tavoitteet .....	1
1.2.	Aikaisempi tutkimus ja tutkimuksen rajaus .....	3
1.3.	Tutkimuksen rakenne .....	5
2.	TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYYS .....	8
2.1.	Diskursiivinen institutionalismi teoreettisena lähtökohtana .....	8
2.1.1.	Diskurssit representaationa – toimijoiden ideat diskurssien substanssina .....	8
2.1.2.	Koordinatiiviset ja kommunikatiiviset diskurssit sekä muutoksen mekanismit .....	11
2.1.3.	Instituutioiden kaksi merkitystä ja toimijat diskursiivisessa institutionalismissa .....	14
2.1.4.	Kommunikaation logiikka ja diskursiivisen kommunikaation luonne .....	17
2.1.5.	Diskurssien vaikuttavuus – kausaalisen ja konstitutiivisen uusi tulkinta .....	20
2.2.	Sosiaalisen Euroopan muutos, EU:n taloudellinen hallinta ja Kreikan sopeutusohjelmat .....	22
2.2.1.	Sosiaalisen Euroopan nousu ja syrjäyttäminen .....	23
2.2.2.	Uudet taloudellisen hallinnan instituutiot muuttavat sosiaalista Eurooppaa .....	26
2.2.3.	EU:n vaikutus Kreikan sosiaalipolitiikassa ja komissio institutionaalisena yrittäjänä .....	30
2.3.	Sosiaalipolitiikan eurooppalaistuminen Kreikan talouden sopeutusohjelmien kautta .....	32
2.3.1.	Eurooppalaistumisen määritelmät .....	33
2.3.2.	Eurooppalaistumisen mallit – mukautumispaineet ja yhteensopivuus .....	34
2.3.3.	Sosiaalipolitiikan eurooppalaistumisen rajat Kreikassa ennen talouskriisiä .....	36
2.4.	Teoreettisen viitekehyksen operationalisointi, tutkimuskysymykset ja tutkimusasetelma .....	40
2.4.1.	Tutkimuskysymykset .....	41
2.4.2.	Tutkimusasetelma .....	42
3.	TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTO .....	45
3.1.	Tutkimusmenetelmät .....	45
3.1.1.	Kehysanalyysi diskurssien substanssin analyysin tekniikkana .....	45
3.1.2.	Tulkinnallinen prosessin seuranta .....	47
3.2.	Tutkimuksen aineisto, aineiston rajaus ja lähdekritiikki .....	49
3.2.1.	Tutkimuksen primääriaineisto .....	50
3.2.2.	Täydentävä primääriaineisto ja sekundääriaineisto .....	53
4.	ANALYYSI .....	54
4.1.	Kehysanalyysin tulokset .....	55
4.1.1.	Ideologiat ja maailmankatsomukset .....	55
4.1.2.	Paradigmat, poliittiset ohjelmat ja ongelmien määritelmät .....	57
4.1.3.	Tarjotut poliittiset ratkaisut .....	60
4.2.	Sopeutusohjelmien tuottamat mukautumispaineet taloudellisina ja poliittisina pakkoina .....	62

4.2.1. Sopeutusohjelmien kautta parempaan tulevaisuuteen.....	62
4.2.2. Väistämättömiä uhrauksia ainoalla tiellä toivoon.....	66
4.2.3. Uusi ohjelma - vanhat perusteet.....	68
4.3. Solidaarisuus velvoittaa – ehdollisuus pakottaa.....	71
4.3.1. Hyvää tahtoa ja tiukkenevaa valvontaa.....	71
4.3.2. Ohjelmat solidaarisuussopimuksena – Kreikka eurooppalaisen perheen jäsenenä .....	74
4.4. Sosiaaliturvauudistus .....	77
4.4.1. Tehostamalla kohti parempaa sosiaaliturvaa.....	77
4.4.2. Köyhyyden torjunta saa kasvavaa huomiota.....	79
4.4.3. Sosiaaliturvan vahvistaminen tärkeänä prioriteettina, mutta budjettikurin alaisuudessa	81
4.5. Työmarkkinauudistus .....	84
4.5.1. Komission analyysi Kreikan työmarkkinoista .....	85
4.5.2. Työmarkkinoille joustoa työntekijöiden aseman kustannuksella.....	86
4.5.3. Sisäinen devalvaatio ensisijaisena tavoitteena .....	88
4.6. Sopeutusohjelmien oikeudenmukaisesta kohdentamisesta sosiaaliseen hätätilaan .....	92
4.6.1. Ohjelmat on kohdennettu oikeudenmukaisesti .....	92
4.6.2. Sosiaaliset ongelmat kasvavan huomion kohteena toisessa sopeutusohjelmassa .....	94
4.6.3. Sosiaalinen hätätila ja kasvava työttömyys.....	95
5. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	98
5.1. Tulosten yhteenveto ja tulkinta .....	98
5.2. Pohdinta – EU:n uusi taloudellinen hallinta ja muuttuva eurooppalaistuminen .....	104
5.2.1. Eurooppalaistumisen muuttuvat merkitykset ja komission uusi rooli .....	104
5.2.2. Diskursiivinen näkökulma eurooppalaistumiseen .....	108
5.3. Mahdollinen jatkotutkimus .....	110
6. LÄHTEET.....	112

## KUVIOT JA TAULUKOT

Kuvio 1 Diskursiivisen vuorovaikutuksen rakenne Kreikan sopeutusohjelmissa .....	44
Taulukko 1 Kehysanalyysin tulokset.....	56

# **1. JOHDANTO**

## **1.1. Tutkimuksen tausta, lähtökohdat ja tavoitteet**

Kreikan talouden sopeutusohjelmat<sup>1</sup>, maan epävarma tulevaisuus euroalueen jäsenenä ja sopeutusohjelmien aikana alkanut sosiaalinen kriisi kasvavan työttömyyden ja köyhyyden muodossa ovat olleet toistuvasti kansainvälisen huomion kohteena Kreikan ensimmäisen sopeutusohjelman aloittamisesta lähtien. Kreikan ja muiden euroalueen valtioiden sopeutusohjelmat edustavat poikkeuksellisia ratkaisuja, joita EU:ssa on toteutettu Euroopan talouskriisin<sup>2</sup> hallitsemiseksi. Sopeutusohjelmien käynnistäminen oli ennennäkemätön prosessi sekä Euroopan unionin että Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) historiassa. Kyseessä oli ensimmäinen kerta, kun tällaista rahoitusapua tarjottiin valuutta-alueen sisällä ja IMF:n ja eurooppalaisten instituutioiden yhteistyönä. Taloudelliset ongelmat, joihin näillä ohjelmilla vastattiin, olivat luonteeltaan poikkeuksellisia. Ensimmäistä kertaa kehittyneet avoimet taloudet joutuivat osallistumaan taloudellisiin sopeutusohjelmiin osana yhteisvaluuttaa (Pisani-Ferry ym. 2013, 5-6).

Keskeisessä osassa sopeutusohjelmissa ovat olleet merkittävät uudistukset ohjelmiin osallistuneiden valtioiden sosiaalipolitiikassa<sup>3</sup> (Petmesidou & Guillén 2014, 301). Osana ohjelmien finanssipoliittisia sopeutustoimia Kreikassa on toteutettu laajamittaisia julkisen sektorin leikkauksia ja hallinnollisia uudistustoimia muun muassa sosiaaliturvan, eläkkeiden ja terveydenhuollon saralla. Vastaavasti osana ohjelman edellyttämiä rakenteellisia uudistuksia Kreikan työmarkkinoiden rakenteita on uudistettu, työsuhdeturvaa heikennetty ja minimipalkkoja leikattu (ks. esim. Matsaganis 2013). Tällä hetkellä näyttää varsin kyseenalaiselta, pystyykö Kreikka selviytymään sopeutusohjelmien sille

---

<sup>1</sup> Käytän tässä tutkimuksessa käsitettä talouden sopeutusohjelma, jonka lyhennän tarvittaessa muotoon sopeutusohjelma tai ohjelma. Sopeutusohjelmista käytetään useita vaihtelevia nimityksiä, kuten lainaohjelma, rahoitusohjelma, lainapaketti, pelastuspaketti jne. Käsitettä sopeutusohjelma käytetään Suomen valtion virallisissa dokumenteissa (ks. esim. VNT 2012) ja ohjelman käänнос englannin kielestä ”economic adjustment programme” kääntyy myös muotoon talouden sopeutusohjelma. Näin ollen tämän käsitteen käyttö on tutkimuksessa perusteltua. Kaikki tässä tutkimuksessa esiintyvät suomenkieliset käännökset ovat itse tekemiäni, ellei erikseen toisin mainita.

<sup>2</sup> Käytän kriisistä käsitettä Euroopan talouskriisi. Kriisin määrittelemine on jo itsessään poliittinen toimenpide, joka osaltaan korostaa kriisin tiettyjä ulottuvuuksia. Näin ollen kriisin määrittelemine velkakriisiksi, pankkikriisiksi, kilpailukykykriisiksi tai eurokriisiksi on jo itsessään poliittinen valinta (ks. esim. Blyth 2013; Shambaugh 2012). Euroopan talouskriisi on käsitteenä tutkimuksen näkökulmasta perusteltu, sillä tämän käsitteen voidaan katsoa viittaavan ensisijaisesti tiettyyn maantieteelliseen tilaan sijoittuvaan ilmiöön, ottamatta erikseen kantaa tämän ilmiön taustoihin. Näin ollen tätä käsitettä voidaan käyttää neutraalina yläkäsitteenä, jonka puitteissa voidaan esittää tarkempia määritelmiä kriisin eri ulottuvuuksista.

<sup>3</sup> Käytän tässä tutkimuksessa käsitettä sosiaalipolitiikka laajassa merkityksessä ja viittaan sillä keskeisiin hyvinvointivaltion perustoimintoihin, joihin kuuluvat muun muassa työmarkkinapolitiikka, terveydenhuolto ja tulonsiirrot (ks. esim. Martinsen & Vollaard 2014, 680). Tämä tapa käyttää käsitettä poikkeaa suomalaisesta käytännöstä, jossa sosiaalipolitiikka määritellään yleensä suppeammin (Kattelus ym. 2013, 18).

asettamista velvoitteista. Samanaikaisesti sopeutusohjelmien edellyttämät muutokset sosiaalipolitiikan eri sektoreilla näyttävät kärjistäneen sosiaalisia ongelmia. Sosiaaliturvan osalta näyttää siltä, että erilaisia tuen muotoja on viety kohti pienintä yhteistä nimittäjää. Vastaavasti työmarkkinoilla työntekijöiden turvaa on toistuvasti heikennetty (Petmesidou & Guillén, 2014, 302–303).

Tämän tutkimuksen lähtökohtana on tarkastella Kreikan sopeutusohjelmia kokonaisvaltaisina hyvinvointivaltion perustoimintoihin kohdistuvina uudistusprojekteina. Toisin sanoen sopeutusohjelmia ei käsitellä ainoastaan Euroopan talouskriisin ratkaisemiseksi tarjottuna välittömänä kriisitoimenpiteenä, vaan ohjelmien katsotaan edustavan kreikkalaisen hyvinvointivaltion perustavanlaatuisiin poliittisiin ja institutionaalisiin ratkaisuihin kohdistuvaa muutosprosessia. Tässä tutkimuksessa esitän tulkinnan, jonka mukaan sopeutusohjelmat sijoittuvat osaksi laajempaa EU:n ja euroalueen taloudellisen hallinnan uudistusta ja ne ilmentävät useita koko sosiaalista Eurooppaa koskevia samankaltaisia trendejä, joissa integraation taloudellinen ulottuvuus korostuu sosiaalisen ulottuvuuden kustannuksella. Tarkastelen Kreikan sopeutusohjelmia uuden tyyppisenä, hyvin pakottavassa muodossa ilmenevänä, hyvinvointivaltion eurooppalaistumisprosessina. Tämä tulkinta saa tukea sekä aikaisemmasta ohjelmiin kohdistuvasta tutkimuksesta (Featherstone 2011; Mitsopoulos & Pelagidis 2012, 227; Ladi 2014) että ohjelmien asiakirjoista, joissa todetaan varsin eksplisiittisesti, että ohjelmien tavoitteena on, taloudellisen vakauden turvaamisen ohella, muuttaa Kreikan talouden rakenteita perustavanlaatuisella tavalla. Euroopan komission mukaan ohjelmien tavoitteena on tehdä Kreikasta kilpailukykyisempi ja vientivetoisempi talous (Euroopan komissio 2010a, 10).

Tutkimuksen tavoitteena on tuoda uutta näkökulmaa Kreikan sopeutusohjelmien muodossa toteutuvan eurooppalaistumisprosessin sosiaaliseen ulottuuteen. Pyrin tähän tavoitteeseen tarkastelemalla, miten ohjelmia käsittelevissä diskursseissa tuotetaan hyvinvointivaltion uudistamista edellyttäviä tosiasioita sekä taloudellisia ja poliittisia imperatiiveja. Tällä tavoin on mahdollista löytää uusia tulkintoja siitä, millaista hyvinvointivaltion muutosta sopeutusohjelmilla edistetään, sekä millaisin perustein ja millaisin reunaehdoin tätä uudistusta viedään eteenpäin. Tutkimuksen teoreettisena lähtökohtana on diskursiiviseen institutionalismiin kytkeytyvä ajatus toimijoiden kyvystä ja pyrkimyksestä muokata institutionaalista kontekstiaan diskursiivisen kommunikaation kautta. Eurooppalaistumistutkimuksen näkökulmasta tämä tarkoittaa, että tutkimuksessa tulee kohdistaa huomio siihen, miten keskeiset sosiaalipolitiikan eurooppalaistumiseen vaikuttavat tekijät tuotetaan diskursiivisesti. Näistä lähtökohdista vastaan tutkimuksen tavoitteeseen kolmen toisiaan

täydentävän tutkimuskysymyksen kautta. Ensinnäkin: miten hyvinvointivaltioon kohdistuvat eurooppalaistumisaineet ja eurooppalaistumista edellyttävät tosiasiat tuotetaan diskursiivisesti? Toiseksi: miten diskursseissa tuotetaan näkemys hyvinvointivaltion eri sektoreiden yhteensopimattomuudesta eurooppalaisten vertailukohtien kanssa? Kolmanneksi: miten diskursseissa käsitellään sopeutusohjelmien aikana ilmenneitä sosiaalisia ongelmia ja ohjelmien sosiaalisia vaikutuksia?

## **1.2. Aikaisempi tutkimus ja tutkimuksen rajaus**

Suurin osa Kreikassa sopeutusohjelmien aikana ilmenneisiin sosiaalisiin vaikutuksiin kohdistuvasta tutkimuksesta on luonteeltaan empiiristä sosiaalipolitiikan tutkimusta, jossa tarkastellaan eri politiikan sektoreilla tapahtuneita muutoksia. Monet näistä tutkimuksista ovat luonteeltaan vertailevia tutkimuksia EU:n eteläisissä jäsenvaltioissa tapahtuneista sosiaalipoliittisista muutoksista. Tällaisia kokoavia tutkimuksia on viime vuosien aikana ilmestynyt useita (ks. esim. Matsaganis 2011; 2012; Papadopoulos & Roumpakis 2013; Petmesidou 2011; 2013; Gutierrez 2014; Petmesidou & Guillén; Zartaloudis 2014). Tämän ohella erillisiin sosiaalipolitiikan sektoreihin kohdistuneita tutkimuksia on myös julkaistu runsaasti, sosiaaliturvan osalta (Matsaganis & Leventi 2014a; 2014b; Sotiropoulos 2015), työmarkkinoiden osalta (Koukiadaki & Kretsos 2012; Papadopoulos 2014; Theodoropoulou 2016) ja terveydenhuollon osalta (Kentikenelis & Papanicolas 2011; Karanikolos ym. 2013; Kentikenelis ym. 2014). Useimmissa näistä tutkimuksista viitataan sopeutusohjelmien vaikutuksiin, mutta ei tarkastella yksityiskohtaisesti ohjelmien edellyttämiä toimenpiteitä. Suoranaisesti sopeutusohjelmiin kohdistuvaa analyysiä on löydettävissä vähemmän (ks. esim. Matsaganis 2013; Theodoropoulou 2015).

En ole tietoinen yhdestäkään tutkimuksesta, jossa Kreikan sopeutusohjelmia olisi tarkasteltu diskursiivisesta näkökulmasta nimenomaan ohjelmien hyvinvointivaltioon kohdistuvien vaikutusten tai näihin ratkaisuihin kohdistuvan poliittisen päätöksenteon osalta. Sopeutusohjelmiin kytkeytyvää politiikkaa on kylläkin tarkasteltu diskursiivisista lähtökohdista, mutta nämä tutkimukset keskittyvät ensisijaisesti Kreikan kansallisessa kontekstissa ilmenneisiin diskursseihin (Papadopoulos 2014; Sotiropoulos 2015; Tsahouras 2015) tai niiden empiirinen fokus ei ole hyvinvointivaltioon kohdistuvissa uudistuksissa (Visvizi 2014; Papadimitrou & Zartaloudis 2015). Lisäksi erilaisia ei-akateemiseen tutkimukseen perustuvia raportteja sopeutusohjelmista on julkaistu runsaasti (ks. esim. Pisani-Ferry ym. 2013; Sapir ym. 2014). Tämän vuoksi keskityn Kreikan velkojen<sup>4</sup> virallisten

---

<sup>4</sup> Käytän tässä tutkimuksessa selkeyden vuoksi Kreikan sopeutusohjelmien kannalta keskeisistä virallisista ja epävirallisista EU-instituutioista käsitettä Kreikan velkojat. Katson, että näihin instituutioihin kuuluvat Eurooppa-neuvosto, euroalueen huippukokous, ECOFIN-neuvosto, euroryhmä ja Euroopan komissio.

diskurssien analyysiin. Vastaavaa tutkimusta näiden diskurssien vaikutuksista sosiaalipolitiikan eurooppalaistumiseen ei ole aikaisemmin tehty. Tällaiselle tutkimukselle on tarvetta sekä Kreikan sopeutusohjelmien syvemmän analyysin että koko EU:n taloudellista hallintaa koskevan tutkimuksen saralla. Diskursiivisesta näkökulmasta on mahdollista analysoida eri EU-instituutioiden roolia mahdollisen ja tavoiteltavan politiikan määrittelijöinä. Tässä tutkimuksessa pyrin avaamaan uusia näkökulmia sekä Kreikan sopeutusohjelmia koskevan politiikan empiiriseen tutkimukseen että teoreettiseen keskusteluun diskurssien roolista osana eurooppalaistumistutkimusta.

Rajaan tutkimukseni siten, että tarkastelen ainoastaan Kreikan velkojen virallisia diskursseja. Tällä tarkoitan sitä, että tutkimukseni kohdistuu ainoastaan Kreikan sopeutusohjelmien kannalta keskeisten instituutioiden tuottamiin puheisiin, julkilausumiin ja asiakirja-aineistoihin. Olen tietoinen, että tällainen ratkaisu rajaa pois merkittäviä osia niistä diskursseista, joita Kreikan sopeutusohjelmiin on kytkeytynyt Euroopan talouskriisin aikana. Useat eri tutkimukset osoittavat, että talouskriisiä on hoidettu ensisijaisesti hallitustenvälisen politiikan keinoin (ks. esim. Fabbrini 2013), minkä vuoksi jäsenvaltioiden johtajien diskurssit ovat olleet keskeisessä osassa (Crespy & Schmidt 2014; Schmidt 2014). Tekemäni raja on kuitenkin perusteltu aineiston määrän ja laadun hallittavuuden näkökulmasta. Lisäksi otaksun Kreikan velkojen virallisten diskurssien olevan keskenään melko koherentteja.

Tutkimukseni temaattisen rajauksen osalta tarkastelen ensimmäisen tutkimuskysymykseni kohdalla ensisijaisesti Kreikan velkojen puheissa ja julkilausumissa ilmeneviä diskursseja ja keskityn näiden diskurssien analyysissä siihen, miten hyvinvointivaltioon kohdistuvia eurooppalaistumispaineita ja eurooppalaistumista edellyttäviä taloudellisia ja poliittisia imperatiiveja tuotetaan. Toisen tutkimuskysymykseni osalta olen valinnut erillisiksi tarkastelun kohteiksi kaksi sopeutusohjelmien kannalta keskeistä sosiaalipolitiikan sektoria – sosiaaliturvan ja työmarkkinat. Tämä temaattinen raja on perusteltu, koska sosiaaliturvaan ja erilaisiin tuen muotoihin kohdistuneet leikkaukset ovat keskeinen osa ohjelmien finanssipoliittisia sopeutustoimia. Vastaavasti työmarkkinoihin kohdistuneet muutokset koskevat ensisijaisesti ohjelmien edellyttämiä rakenteellisia uudistuksia. Tällaisen rajauksen kautta voin tarkastella näitä politiikan sektoreita eräänlaisina tapaustutkimuksina sopeutusohjelmien finanssipoliittisten ja rakenteellisten tavoitteiden vaikutuksista.

Tutkimuksen ajallisen rajauksen osalta tarkastelen ainoastaan Kreikan kahta ensimmäistä sopeutusohjelmaa. Rajaan siis elokuussa 2015 aloitetun kolmannen ohjelman tarkasteluni ulkopuolelle. Ajoituksellisesti merkittävin osa tarkastelemistani puheista ja julkilausumista sijoittuu vuosille 2010–2012, jolloin Kreikan sopeutusohjelmat olivat toistuvasti Euroopan unionin



poliittisella agendalla. Tämän ajankohdan jälkeen ohjelmien saama poliittinen huomio laantui huomattavasti aina vuoden 2015 alkuun ja Syrizan valtaannousun asti. Tarkastelemanı asiakirja-aineiston osalta viimeinen aineistooni sisällyttämäni raportti on julkaistu huhtikuussa 2014.

### 1.3. Tutkimuksen rakenne

Tutkimukseni rakentuu teorialuvusta, menetelmä- ja aineistoluvusta, analyysistä ja johtopäätöksistä. Aluksi esittelen tutkimukseni teoreettiset lähtökohdat ja tarkastelen syvemmin aikaisempaa tutkimusta. Osoitan, miten tarkastelemanı tutkimusongelma rakentuu ja millaisista lähtökohdista lähestyn tätä ongelmaa. Pohjustan tutkimukseni teoreettista viitekehystä esittelemällä aluksi tutkimukseni teoreettisena lähtökohtana toimivan diskursiivisen institutionalismin, jonka pohjalta esitettyjen otaksumien varaan rakennan tutkimusasetelmanı. Tukeudun tässä yhteydessä erityisesti Vivien Ann Schmidtin näkemykseen diskursiivisesta institutionalismista (ks. esim. Schmidt 2008; Schmidt 2010a) ja osoitan, miten hänen muotoilemansa teoreettiset lähtökohdat yhtäältä eroavat aikaisemmista uusinstitutionalistisista teorioista (ks. esim. Hall & Taylor 1996; Aspinwall & Schneider 2000; Mahoney & Thelen 2010) ja toisaalta yhdistyvät politiikan tutkimuksen saralla viime aikoina kasvaneeseen ideoiden<sup>5</sup> merkityksen tutkimukseen (ks. esim. Gofas & Hay 2010; Béland & Cox 2011; Béland ym. 2016).

Teorialuvun toisessa osassa esittelen tutkimukseni empiirisen viitekehyyksen ja ne poliittiset muutosprosessit, joihin tutkimukseni liittyy. Samalla jäsennän tätä viitekehystä diskursiivisen institutionalismin käsitteiden avulla ja pohjustan tällä tavoin omaa tutkimusasetelmaani. Osoitan, miten Kreikan sopeutusohjelmien ilmentämä taloudellisen hallinnan muutos on osa laajempaa koko EU:ta ja erityisesti euroaluetta koskevaa ideologista ja institutionaalista muutosprosessia. Keskeisiä piirteitä tässä muutosprosessissa ovat integraation taloudellisen ulottuvuuden korostuminen integraation sosiaalisen ulottuvuuden kustannuksella ja EU-tason hallinnan kasvava vaikutus jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikassa.

Teorialuvun kolmannessa osassa esittelen, miten tätä muutosprosessia on mahdollista jäsentää eurooppalaistumisen käsitteen kautta ja täydennän tutkimusasetelmaani eurooppalaistumistutkimuksesta ottamillani aineksilla. Tutkimukseni kannalta avainasemaan nousevat eurooppalaistumisen malleissa käytetyt käsitteet jäsenvaltioihin kohdistuvista eurooppalaistumispaineista ja jäsenvaltioiden yhteensopivuudesta eurooppalaistumista edellyttävän

---

<sup>5</sup> Olen suomentanut englanninkielisen käsitteen ”idea” suoraan muotoon ”idea”. Vaihtoehtoinen ratkaisu olisi ollut suomentaa käsite muotoon ”aate”, ”ajatus” tai ”käsitys”. Toteuttamani ratkaisu on mielestäni perusteltu, koska se yksinkertaistaa tutkimukseni ilmaisua.

politiikan kanssa. Samalla tarkastelen, miten Kreikan sopeutusohjelmien muodossa tapahtuva sosiaalipolitiikan eurooppalaistuminen poikkeaa talouskriisiä edeltäneistä pyrkimyksistä uudistaa sosiaalipolitiikkaa Kreikassa ja miten tämä osaltaan vaikuttaa siihen kontekstiin, jossa sopeutusohjelmien edellyttämää politiikkaa toteutetaan.

Teorialukuni viimeisessä osassa vedän yhteen teoreettisen viitekehýkseni osat ja osoitan, millainen tutkimusongelma näistä lähtökohdista rakentuu. Samalla tarkennan tutkimuskysymyksiäni ja osoitan, millaisen tutkimusasetelman kautta näihin kysymyksiin on mahdollista vastata.

Seuraavaksi esittelen tutkimukseni menetelmälliset valinnat ja käyttämäni aineiston. Tutkimuskysymyksistäni johtuen ja tutkimukseni teoreettisiin lähtökohtiin perustuen tukeudun tässä tutkimuksessa kahden eri tutkimusmenetelmän, kehýsanalyysin ja tulkitsevan prosessin seurannan, yhdistelmään. Ensiksi analysoin tarkastelemieni diskurssien substanssia kehýsanalyysin keinoin. Jäsennän tällä tavoin diskurssien sisältämiä toimijoiden ideoita teoreettisesta viitekehýksestäni johtamieni analyyttisten kategorioiden avulla. Toiseksi tukeudun tulkitsevaan prosessin seurantaan ja analysoin tapaa, jolla havaitsemiani kehýksiä esitetään, yhdistellään, vaiennetaan ja muutetaan Kreikan velkojien diskursseissa.

Tutkimukseni primääriaineisto koostuu pääasiallisesti kahdesta eri aineistolajista. Ensinnäkin tukeudun Kreikan sopeutusohjelmia käsitteleviin puheisiin ja julkilausumiin, joita ovat ohjelmien aikana tuottaneet ensisijaisesti Euroopan komission edustajat, Eurooppa-neuvosto, euroalueen huippukokous ja euroryhmä. Toiseksi tutkimukseni primääriaineiston varsinaisen ytimen muodostavat Kreikan sopeutusohjelmien asiakirjat, jotka koostuvat sopeutusohjelmien yhteisymmärryspöytäkirjoista ja komission raporteista.

Tutkimukseni analyysiosio rakentuu siten, että analyysini ensimmäisessä osassa esittelen tekemäni kehýsanalyysin tulokset, jotka tarjoavat lähtökohdan tekemälleni tulkinalliselle prosessin seurannalle. Kahdessa seuraavassa alaluvussa tarkastelen ensisijaisesti Kreikan velkojien puheita ja julkilausumia ja kiinnitän huomiota siihen, miten näissä diskursseissa tuotetaan Kreikkaan kohdistuvia hyvinvointivaltion eurooppalaistumispaineita vetoamalla erilaisiin kognitiivisiin ja normatiivisiin otaksumiin. Tämän jälkeen siirryn tarkastelemaan kahta valitsemaani politiikan sektoria – sosiaaliturvaa ja työmarkkinoita – ja analysoin, miten sopeutusohjelmien asiakirjoissa ilmenevissä diskursseissa tuotetaan näkemystä näiden politiikan sektoreiden yhteensopimattomuudesta eurooppalaisten vertailukohtien kanssa ja miten yhteensopimattomuudesta rakennetaan tällä tavoin muutoksia edellyttävä tekijä.

Analyysiluvun viimeisessä osassa tarkastelen, miten sopeutusohjelmien asiakirjoissa tuotetaan näkemys ohjelmien aikana ilmenneistä sosiaalisista ongelmista – ennen kaikkea kasvaneen köyhyyden ja työttömyyden muodossa. Tässä kohdin tarkastelen sitä, miten sosiaalisten ongelmien syitä ja seurauksia tulkitaan ja ennen kaikkea missä määrin sopeutusohjelmien esitetään olevan ilmenneiden ongelmien taustalla.

Viimeisessä luvussa vedän yhteen tutkimukseni tulokset ja pohdin niiden yhteiskunnallista ja teoreettista merkitystä, sekä arvioin tutkimukseni onnistuneisuutta. Lopuksi esitän muutamia tutkimukseni pohjalta nousseita mahdollisuuksia jatkotutkimukselle.

## **2. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS**

### **2.1. Diskursiivinen institutionalismi teoreettisena lähtökohtana**

Seuraavassa esittelen tutkimukseni teoreettisena lähtökohtana toimivan diskursiivisen institutionalismin. Nimensä mukaisesti diskursiivinen institutionalismi sisältää sekä diskursiivisen että institutionalistisen ulottuvuuden. Kahdessa ensimmäisessä alaluvussa esittelen ensimmäisen näistä ulottuvuuksista ja tarkastelen, miten diskurssit ymmärretään diskursiivisessa institutionalismissa sekä toimijoiden ideoiden representaatioina että ideoiden kommunikaatioon tähtäävinä vuorovaikutuksellisia prosesseina. Kahdessa seuraavassa alaluvussa tarkastelen diskursiivisen institutionalismin institutionalistista ulottuvuutta ja osoitan, miten instituutioiden, toimijoiden ja diskursiivisen kommunikaation suhde tässä teoriassa ymmärretään. Lopuksi pohdin, miten tämän teoreettisen viitekehyksen kannalta keskeinen otaksuma diskurssien vaikuttavuudesta institutionaalisiin muutoksiin on mahdollista ymmärtää ja millaisia ongelmia tähän liittyy.

#### **2.1.1. Diskurssit representaationa – toimijoiden ideat diskurssien substanssina**

Diskursiivisen institutionalismin ytimessä on diskurssin käsite. Käsite on monitulkintainen, eikä sille ole löydettävissä yhtä yhtenevää määritelmää. Diskurssin määritelmä riippuu pitkälti siitä, millaisista ontologisista lähtökohdista tutkimusta tehdään. Poststrukturalistiset ja valtavirran konstruktivistiset teoriat ymmärtävät sen merkityksen hieman eri tavoin. Eri lähtökohdista huolimatta diskurssien tutkimukseen keskittyvät tutkijat jakavat pääosin otaksuman todellisuuden konstruktiivisuudesta – siis siitä, että todellisuuden otaksutaan olevan diskursiivisesti rakentunut (Eskelinen & Sorsa 2012, 170; ks. myös Luckmann & Berger 1994; Hacking 2009). Diskurssi voidaan nähdä yläkäsitteenä, joka sulkee sisäänsä sellaisia käsitteitä kuin kieli, narratiivi ja kommunikatiivinen toiminta (Schmidt & Radaelli 2004, 193). Jennifer Milliken katsoo diskurssien voivan ilmentää sosiaalista todellisuutta tuottavia merkitysrakenteita, erilaisia tietämisen, toimimisen ja olemisen tapoja tuottavia prosesseja sekä valtarakenteita ylläpitäviä merkityksiä (Milliken 1999, 229–230). Maarten Hajerin mukaan diskurssi on joukko ideoita, käsitteitä ja kategorisointeja, joita tuotetaan, uusinnetaan ja muutetaan tiettyjen käytäntöjen joukossa ja joiden kautta merkityksiä annetaan fyysiselle<sup>6</sup> ja sosiaaliselle<sup>7</sup> todellisuudelle (Hajer 1995, 44). Käsitteen monista tulkinnoista huolimatta voidaan Kenneth Lynggaardia mukaillen todeta, että useimmat sen kanssa tekemisissä olevat tutkijat katsovat diskurssin viittaavan kollektiivisten havaintojen ja merkitysten tuottamiseen ja diskurssien tutkimuksen pyrkivän näiden merkitysten kehityksen ja vaikutusten analyysiin (Lynggaard 2012, 88).

---

<sup>6</sup> engl. physical.

<sup>7</sup> engl. social.

Diskurssiivisessa institutionalismissa diskurssien katsotaan olevan ensinnäkin toimijoiden ideoiden representaatioita. Toisin sanoen toimijoiden ideat muodostavat diskurssien substanssin. Schmidt jaottelee toimijoiden ideat kolmelle eri tasolle. Ensinnäkin ideoiden voidaan katsoa olevan lyhyen tähtäimen poliittisia ratkaisuja<sup>8</sup>, toiseksi ideat voivat ilmentää poliittisia paradigmoja<sup>9</sup>, poliittisia ohjelmia<sup>10</sup> tai poliittisten ongelmien määritelmiä<sup>11</sup>, kolmanneksi ideat voivat olla julkisia filosofioita<sup>12</sup> ja maailmankatsomuksia<sup>13</sup> (Schmidt 2008, 306; ks. myös Mehta 2011). Näiden kolmen tason ohella Schmidt katsoo ideoiden ilmenevän kahdessa eri muodossa – kognitiivisina ideoina, jotka vetoavat jaettuihin tiedollisiin käsityksiin ja kognitiivisiin otaksumiin sekä normatiivisina ideoina, jotka vetoavat jaettuihin eettisiin käsityksiin (Schmidt 2008, 306). Schmidtin mukaan ajoitus suhteessa eritasoisten ideoiden muutokseen vaihtelee. Poliittiset ratkaisut ovat kaikista nopeimmin muuttuvia ideoita kun taas poliittiset paradigmat muuttuvat hitaammin. Kaikkein syvimmälle käyvät ideologioihin ja aatteisiin kohdistuvat muutokset julkisten filosofioiden tai maailmankatsomusten osalta tapahtuvat kaikkein hitaimmin. Näitä kolmea analyysin tasoa ideoista ei ole kaikissa yhteyksissä helppoa erottaa toisistaan. On mahdollista, että tietyt tulkinnat siitä, miten politiikassa tulee toimia, ovat niin laajasti jaettuja, ettei niitä juurikaan artikuloida tai vastaavasti tietyssä yhteiskunnallisessa kontekstissa ei välttämättä ole havaittavissa jaettua ideologista tulkintaa lainkaan. Lisäksi samoja käsitteitä on mahdollista käyttää eritasoisista ideoista, jolloin niiden analyytinen erottelu vaikeutuu (Schmidt 2010b, 7-8).

Ideoiden ensimmäiselle tasolle sijoittuvat poliittiset ratkaisut ovat aikajänteeltään lyhytaikaisimpia ja ne koskevat usein välittömästi tiettyyn kysymykseen tarjottuja ratkaisuja. Poliittisten ideoiden kategorisointia ja jäsentämistä tutkineen Jal Mehtan mukaan tällaisten ideoiden osalta käsitykset tarkasteltavista kysymyksistä ovat implisiittisesti jaettuja, samoin kuin otaksuma siitä että esitetty idea tarjoaa halutun kaltaisen ratkaisun määriteltyyn ongelmaan (Mehta 2011, 27). Mehta korostaa, että ideoiden tutkimuksen osalta on olennaista kiinnittää huomiota sekä niihin poliittisiin ratkaisuihin, jotka tulevat hyväksytyiksi ja muodostavat toteutettavan politiikan agendan että niihin ratkaisuihin, jotka hylätään ja jäävät huomiotta. Hänen mukaansa eräs tärkeimmistä ongelmista poliittisten ratkaisujen tutkimuksessa on tutkimuskirjallisuudessa ilmenevä tendenssi keskittyä ensisijaisesti toteutuneisiin ja hyväksytyihin ideoihin (Mehta 2011, 30–32).

---

<sup>8</sup> engl. policy solutions.

<sup>9</sup> engl. policy paradigms.

<sup>10</sup> engl. policy programs.

<sup>11</sup> engl. problem definitions.

<sup>12</sup> engl. public philosophies.

<sup>13</sup> engl. world views.

Toisella tasolla olevat ideat ovat ensisijaisesti poliittisia paradigmoja ja ongelmien määritelmiä, joihin tarjottavat poliittiset ratkaisut perustuvat (Schmidt 2008, 306). Peter Hall esittää poliittisten paradigmojen olevan analogisia suhteessa kuhnilaisiin (Kuhn 1996) tieteellisiin paradigmoihin. Toisin sanoen paradigmat määrittelevät sekä tavoiteltavan politiikan päämääriä ja välineitä näihin päämääriin pääsemiseksi että niitä ongelmia, joita toteutettavan politiikan tulisi ratkaista. Perustavanlaatuiset poliittiset muutokset, kuten siirtyminen toisen maailmansodan jälkeisestä keynesiläisestä talouspoliittisesta ajattelusta markkinaliberalismiin, viittaavat paradigmojen murtumiseen ja korvautumiseen uusilla paradigmoilla. Otaksuma paradigmojen murtumisesta ja muuttumisesta muistuttaa Kuhnin ajatusta tieteellisten paradigmojen muutoksesta (Hall 1993, 279). Mehtan mukaan Hallin käyttämään paradigman käsitteeseen tulee kuitenkin suhtautua varauksella, koska paradigma saattaa viitata liian stabiiliin käsitykseen määritellyistä ongelmista. Hän korostaa, että jo paradigmojen sisältämät ongelmien määritelmät ovat itsessään poliittisten kamppailujen kohde (Mehta 2011, 33–34). Useat tutkijat ovatkin korostaneet tulkinnallisten ja diskursiivisten kamppailujen merkitystä kriisien ja poliittisten ongelmien määrittelyssä (ks. esim. Blyth 2002, 10; Hay & Rosamond 2002; Widmaier ym. 2007).

Ideoiden kolmannelle tasolle sijoittuvat julkiset filosofiat tai maailmankatsomukset. Mehta kutsuu näitä ideoita ”ajan hengeksi”<sup>14</sup>. Hänen mukaansa tietyn tyyppiset otaksumat politiikan tavoitteista tai periaatteista voivat tulla niin vahvasti hyväksytyiksi, että ne saavuttavat lähes kyseenalaistamattoman aseman (Mehta 2011, 27). Schmidtin mukaan tällaiset taustalla vaikuttavat ideat ovat muodostaneet keskeisen osan Bourdieun, Foucault’n ja Gramscin kaltaisten mannermaisten filosofien näkemyksistä, joiden mukaan julkiset filosofiat perustuvat yhteiskunnallisiin valtasuhteisiin (Schmidt 2008, 308). John Campbellin mukaan nämä syvälle juurtuneet maailmankuvat ja julkiset mielipiteet muodostavat ne taustaolosuhteet, joiden puitteissa poliittisia ratkaisuja ja institutionaalista muutosta tapahtuu. Nämä ideat määrittävät legitiimin ja sopivan poliittisen toiminnan rajoja ja muokkaavat toimijoiden käsityksiä siitä, millainen toiminta on hyväksyttävää tai mahdollista. Näiden ideoiden perustavanlaatuisuuden vuoksi ne ovat harvoin avoimen poliittisen keskustelun kohteina (Campbell 2004, 94–97).

Ideoiden kolmijaon ohella Schmidt esittää ideoiden voivan olla luonteeltaan kahdenlaisia – kognitiivisia tai normatiivisia (Schmidt 2008, 308). Graig Parsonsia mukaillen ymmärrän tässä tutkimuksessa kognitiivisten ideoiden olevan subjektiivisia väittämiä maailmasta ja todellisuuden sisältämistä kausaalisista suhteista (Parsons 2002, 48). Kognitiiviset ideat esittävät tulkintoja siitä,

---

<sup>14</sup> *zeitgeist*.

miten eritasoisten ideoiden tulisi vastata käsiteltävien kysymysten käytännölliseen ratkaisemiseen kaikilla ideoiden kolmella tasolla. Millaisia ensimmäisellä tasolla ilmeneviä käytännöllisiä ratkaisuja tulisi tarjota toisella tasolla määriteltyihin ongelmiin ja miten esitetyt ideat toteutettavasta politiikasta sopivat yhteen vallitsevien yhteiskunnallisten ja tieteellisten käsitysten kanssa (Schmidt 2008, 307)? Euroopan talouskriisin aikana merkittävään asemaan noussut ajatus elvyttävästä budjettikurista<sup>15</sup> (Quiggin 2014, 15), johon sisältyy otaksuma julkisen talouden leikkaamisesta taloudellista taantumaa korjaavana toimenä, on hyvä esimerkki tällaisesta kognitiivisesta ideasta.

Vastaavasti normatiiviset ideat sisältävät tulkintoja poliittisten ratkaisujen eettisestä hyväksyttävyydestä ja vetoavat keskeisiin vallitseviin tai oletettuihin normeihin. (Schmidt 2008, 307–308). Parsons kutsuu tällaisia normatiivisia ideoita otaksumiksi tietyn tyyppisen toiminnan normatiivisesta legitimiudesta (Parsons 2002, 48). Schmidtin mukaan normatiivisten ideoiden tulee sovittaa poliittisten ratkaisujen eettiset perustelut yhteen toteutettavan poliittisen ohjelman kanssa ja samalla näiden normatiivisten ideoiden tulee olla sopusoinnussa taustalla vaikuttavien julkisten filosofioiden ja maailmankatsomusten kanssa (Schmidt 2008, 208). Kuten tuon tässä tutkimuksessa esiin, Euroopan komission edustajat ovat toistuvasti korostaneet tällaisia normatiivisia ideoita Kreikan sopeutusohjelmien kohdalla. Ohjelmien toteuttamisen on korostettu kohdistuvan tavalla, joka on sosiaalisesti oikeudenmukainen ja suojelee yhteiskunnallisesti haavoittuvia ryhmiä.

#### 2.1.2. Koordinatiiviset ja kommunikatiiviset diskurssit sekä muutoksen mekanismit

Diskursiivinen institutionalismi kiinnittää erityistä huomiota toimijoiden ideoiden välittämiseen kommunikatiivisten prosessien kautta. Tämän vuoksi diskurssit ymmärretään diskursiivisessa institutionalismissa toimijoiden ideoiden representaatioiden ohella myös vuorovaikutukselliseksi prosesseiksi, joissa ideoita kommunikoidaan. Tämä tarkoittaa, että diskurssit eivät koske ainoastaan sitä, mitä sanotaan, vaan myös kenelle sanotaan, miten, miksi ja missä osana poliittisen ohjelman rakentamista ja toteutettavan politiikan kommunikointia. Schmidt tekee erottelun politiikan muodostamiseen tähtäävän koordinatiivisen diskurssin, ja politiikan kommunikointiin ja legitimointiin tähtäävän kommunikatiivisen diskurssin välillä (Schmidt 2008, 310). Tärkeä havainto molempien diskurssien muotojen osalta on, että diskurssit eivät ole täysin koherentteja. Diskurssit saattavat sisältää joko tarkoituksellisia tai tarkoittamattomia sisäisiä ristiriitoja tai jännitteitä. Tämä ilmenee tavassa, jolla erilaisia ja eri tasoille sijoittuvia ideoita esitetään, liitetään toisiinsa tai yhdistetään uusiin käytäntöihin. Tässä tutkimuksessa jäsenän tätä koordinatiivisten ja kommunikatiivisten diskurssien sisältämien ideoiden esittämistä, yhdistelemistä ja merkitysten

---

<sup>15</sup> engl. austerity.

muuttamista, instituutioteoreetikko John Campbellin (Campbell 2004) kehittämien, institutionaalisten muutosten mekanismeihin viittaavien, askartelemisen ja kääntämisen käsitteiden avulla.

Koordinatiivinen diskurssi ilmenee pääasiassa kansallisella, kansainvälisellä tai ylikansallisella tasolla tapahtuvana poliittisten eliittien välisenä kommunikaationa, jossa erilaiset ryhmittymät pyrkivät toteutettavan politiikan muodostamiseen. Nämä toimijat pyrkivät rakentamaan koordinatiivisen diskurssin alueella yhteisiä näkemyksiä toteutettavan politiikan sisällöstä ja tämä vuoro vaikutus voi tapahtua useilla eri tavoilla ja useilla eri foorumeilla (Schmidt 2008, 310). Euroopan unionissa merkittävä osa diskursseista sijoittuu koordinatiivisten diskurssien alueelle, sillä useat eri toimijat osallistuvat politiikan muodostamiseen ja neuvotteluihin toteutettavan politiikan sisällöstä. Komission kaltaisten EU-instituutioiden diskurssit, jotka on suunnattu kansallisen tason valtiollisille ja ei-valtiollisille toimijoille, edustavat pääasiassa koordinatiivisia diskursseja (Schmidt & Radaelli 2004, 199). Euroopan talouskriisin aikaiset toistuvat hallitustenväliset neuvottelut ja näissä neuvotteluissa ilmenevät eri jäsenvaltioiden pyrkimykset kommunikoida näkemyksiään toteutettavan politiikan sisällöstä (Crespy & Schmidt 2014) ovat hyvä esimerkki koordinatiivisista diskursseista.

Kommunikatiivinen diskurssi ilmenee tavoissa, joilla koordinatiivisen diskurssin alueella määriteltyä poliittista tavoitetta pyritään kommunikoidaan, legitimoimaan ja perustelemaan – tai vastustamaan erilaisilla poliittisilla foorumeilla. Tällöin ollaan varsinaisten poliittisten ristiriitojen alueella, jossa erilaiset poliittiset vaihtoehdot ovat neuvottelun ja kamppailun kohteena. Schmidt huomauttaa, että kommunikatiiviseen diskurssiin osallistuu myös laaja joukko muita toimijoita, jotka muokkaavat tätä diskurssia ja vastaavat siihen. Näihin toimijoihin kuuluvat muun muassa opposition edustajat, media, yhteiskunnalliset liikkeet ja niin sanottu ”suuri yleisö” (Schmidt 2008, 310–311). Schmidtin ja Radaellin mukaan Euroopan unionissa kommunikatiivisen diskurssin rooli on koordinatiivista diskurssia vähäisempi ja toteutettavan politiikan kommunikointi, legitimointi ja perustelu ovat perinteisesti jääneet kansallisen tason toimijoille, jotka toimivat ”suodattimina” EU-tason ja kansallisen tason välillä. He kuitenkin huomauttavat, että tämä asetelma saattaa muuttua poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa EU-instituutioiden edustajat kommunikoiivat suoraan kansallisen tason päättäjien tai jäsenvaltioiden kansalaisten kanssa (Schmidt & Radaelli 2004, 199–200). Eve Fouilleux on havainnut, että EU-instituutioista erityisesti komissio on ajoittain kokenut erityistä tarvetta oikeuttaa omaa toimintaansa kommunikatiivisen diskurssin kautta. Tämä juontaa juurensa aidon poliittisen tilan puutteesta EU:ssa, mikä osaltaan johtaa siihen, että jäsenvaltiot syyttävät



komissiota ei-toivotuista poliittisista ratkaisuista (Fouilleux 2004, 238–239). Kreikan sopeutusohjelmien aikana komissio on toistuvasti osallistunut koordinatiivisen diskurssin ohella myös kommunikatiiviseen diskurssiin pyrkiessään perustelemaan ohjelmien edellyttämää politiikkaa.

Koordinatiivisen ja kommunikatiivisen diskurssin alueet eivät ole toisistaan erillisiä. Schmidtin mukaan useissa tapauksissa poliittiset eliitit pyrkivät muodostamaan koordinatiivisesta ja kommunikatiivisesta diskurssista niin sanotun ylätason diskurssin<sup>16</sup>, johon yhdistyy elementtejä molemmista diskurssien osa-alueista. Tämä ainakin näennäisesti koherentti diskurssi sisältää viitteitä siitä, missä poliittinen yhteisö on, mihin se on menossa ja minne sen tulisi olla menossa (Schmidt 2008, 311). Usein koordinatiivinen diskurssi sisältää ensisijaisesti kognitiivisia ideoita, joihin yhdistetään normatiivisia ideoita, kun koordinatiivisen diskurssin alueella muodostettua politiikkaa pyritään kommunikoidaan poliittisten eliittien toimesta (Schmidt 2011, 117). Voi kuitenkin olla, että koordinatiiviset ja kommunikatiiviset diskurssit jäävät toisistaan irrallisiksi ja tällä saattaa vuorostaan olla vaikutuksia siihen, kuinka onnistuneesti tavoiteltavaa politiikkaa kyetään toteuttamaan. Koordinatiiviset diskurssit voivat jäädä poliittisten eliittien keskinäiseksi kommunikaatioksi, joko siksi että kansalaiset eivät ole kiinnostuneita politiikan sisällöstä tai siksi, että eliittien muodostaman politiikan ei uskota tulevan hyväksytyksi (Schmidt 2011, 118). Toisaalta, kuten Sabine Saurugger huomauttaa – kriisitilanteet saattavat politisoida varsin kompleksisia ja teknisluonteisiakin kysymyksiä, jotka ovat aikaisemmin jääneet vähäiselle huomiolle (Saurugger 2014, 184–185).

Koordinatiivisissa ja kommunikatiivisissa diskursseissa yhdistetään toisiinsa eri tasoilla ilmeneviä ja erilaisia kognitiivisia ja normatiivisia ideoita. Näitä vuorovaikutuksellisia prosesseja on mahdollista jäsentää institutionaalisen muutoksen mekanismien avulla (Campbell 2004, 62). Teppo Eskelinen ja Ville-Pekka Sorsa ovat soveltaneet näitä mekanismeja diskurssianalyysiin. Ensimmäinen mekanismi, johon he viittaavat koskee yksinkertaisesti ideoiden esittämistä osana diskursseja. Kaksi muuta mekanismia viittaavat erilaisten käytäntöjen askarteluun<sup>17</sup> ja kääntämiseen<sup>18</sup> (Eskelinen & Sorsa 2012, 173). Eskelinen ja Sorsa lainaavat nämä käsitteet John Campbellilta. Campbellin mukaan askartelu viittaa siihen, miten toimijat yhdistelevät erilaisia institutionaalisia periaatteita ja käytäntöjä toisiinsa uusilla tavoilla. Askartelu voi olla luonteeltaan joko sisällöllistä tai symbolista. Sisällöllinen askartelu viittaa instrumentaalisuuden logiikkaan – diskursiivisen institutionalismin käsittein - kognitiivisten ideoiden liittämiseen toisiinsa tavoilla, jotka vastaavat käsiteltäviin ongelmiin. Symbolinen askartelu viittaa vuorostaan sopivuuden logiikkaan – diskursiivisen institutionalismin

---

<sup>16</sup> engl. master discourse.

<sup>17</sup> engl. bricolage.

<sup>18</sup> engl. translation.

käsittein - normatiivisten ideoiden liittämiseen toisiinsa tavalla, joka on hyväksyttävä ja legitiimi vallitsevien sosiaalisten normien puitteissa. Campbellin mukaan institutionaalisia käytäntöjä yhdistellään usein tavoilla, jotka sisältävät sekä sisällöllistä että symbolista askartelua (Campbell 2004, 69–70).

Kääntäminen poikkeaa Campbellin mukaan askartelemisesta siten, että kääntämisellä viitataan prosessiin, jossa uusia ideoita liitetään jo olemassa oleviin tai tunnettuihin institutionaalsiin käytäntöihin (Campbell 2004, 80). Eskelinen ja Sorsa tulkitsevat tätä diskurssien analyysin näkökulmasta siten, että kääntäminen voi tarkoittaa jo olemassa olevan instituution esittämistä uudessa merkityksessä tai uusien käytäntöjen esittämistä vanhojen merkitysten ilmentyminä (Eskelinen & Sorsa 2012, 173). Diskursiivisen institutionalismin näkökulmasta tällainen jäsenitys tarkoittaa, että koordinaatiivisia ja kommunikatiivisia diskursseja analysoitaessa tulee kiinnittää huomiota kolmeen eri tekijään. Ensinnäkin, millaisia ideoita näissä diskursseissa ilmenee, toiseksi miten erilaisia ideoita askarrellaan yhteen ja kolmanneksi miten uusien ideoiden kautta jo olemassa oleville tai uusille käytännöille annetaan uusia merkityksiä.

### 2.1.3. Instituutioiden kaksi merkitystä ja toimijat diskursiivisessa institutionalismissa

Olen edellä hahmottanut diskursiivisen institutionalismin diskursiivista ulottuvuutta. Seuraavassa kahdessa alaluvussa tarkastelen tämän teoreettisen viitekehyksen institutionalistista ulottuvuutta. Schmidin tärkeä teoreettinen kontribuutio on pyrkimys muodostaa koherentti teoreettinen viitekehys diskursiivisen vuorovaikutuksen merkityksestä suhteessa toimijoiden institutionaaliseen kontekstiin. Tämän ohella Schmidt hahmottelee uutta lähestymistapaa yhteiskuntatieteiden toimija-rakennedebattiin<sup>19</sup>. Diskursiivisessa institutionalismissa instituutiot ymmärretään kahdessa eri merkityksessä. Ensinnäkin instituutiot muodostavat sen merkityskontekstin, jossa toimijoiden diskursiivinen vuorovaikutus tapahtuu, saa merkityksensä ja tulee ymmärrettäväksi. Toiseksi instituutioiden ymmärretään muodostavan myös muodollisen kontekstin, joka vaikuttaa siihen, miten ja missä diskursiivinen vuorovaikutus tapahtuu (Schmidt 2010a, 4; Schmidt 2011, 120). Tämän ohella toimijoilla on keskeinen rooli diskursiivisessa institutionalismissa. Toimijoiden ja instituutioiden välisen vuorovaikutuksen osalta diskursiivisessa institutionalismissa toimijat nähdään aktiivisina, tuntevina, ajattelevina ja puhuvina ”agentteina”. Toisin sanoen toimijat ovat dynaamisessa vuorovaikutuksessa institutionaalisen kontekstinsa kanssa samanaikaisesti sekä mukautuen tuohon kontekstiin että muokaten sitä (Schmidt 2011, 115; Schmidt 2012a, 91).

---

<sup>19</sup> Tästä debatista ks. esim. Wendt 1987.

Instituutioiden määritelmien osalta diskursiivinen institutionalismi haastaa aikaisemmat kolme uusinstitutionalismsin muotoa sekä ontologisessa suhteessa – toisin sanoen tulkinnoissa siitä, mitä instituutiot ovat ja miten instituutioita luodaan, pidetään yllä ja muutetaan että epistemologisessa suhteessa – mitä instituutioista voidaan tietää, mikä tuottaa instituutioiden jatkuvuutta tai saa instituutiot muuttumaan suhteessa intresseihin ja normeihin (Schmidt 2008, 313). Varhaisemmissa uusinstitutionalismsin muodoissa instituutiot on ymmärretty rationaalisen valinnan teorioissa muodollisina tai epämuodollisina toimijoiden edun maksimointiin tarkoitettuina pitkäaikaisen tasapainon malleina. Vastaavasti sosiologisen institutionalismsin osalta instituutiot on nähty ensisijaisesti sosiaalisesti rakentuneina toimijoiden identiteettiä ja käytöstä konstituivina normeina (Hall & Taylor 1996; Aspinwall & Schneider 2000, 4). Historiallisessa institutionalismissa instituutioina on pidetty sekä muodollisiin instituutioihin kuuluvia sääntöjä, normeja ja toimimisen tapoja kuten vaalijärjestelmiä että epämuodollisia instituutioita, kuten sosiaalisia normeja ja luokkarakenteita (Steinmo & Thelen 1992, 2; Steinmo 2008, 126).

Diskursiivisen institutionalismsin ensimmäinen tulkinta instituutioista merkityskonteksteina tarkoittaa, että instituutiot ovat ensisijaisesti dynaamisia merkitysrakenteita, jotka ovat toimijoiden sisäistämiä. Tämän näkemyksen keskeinen otaksuma on, että toimijoiden omasta institutionaalisesta kontekstistaan esittämien tulkintojen kommunikaatio on keskeinen tekijä instituutioiden luomisessa, uusintamisessa ja muuttamisessa (Schmidt 2012a, 86). Instituutiot nähdään annettuina - ontologisesti ensisijaisina - konteksteina, joissa toimijat ajattelevat, puhuvat ja toimivat. Tämän lisäksi instituutiot ovat myös kontingentteja ja ne ovat toimijoiden ajatusten, sanojen ja toiminnan seurausta. Instituutiot ovat toimijoiden sisäistämiä ja ne toimivat sekä rakenteina, jotka rajoittavat toimijoita että konstruktioina, joita toimijat luovat ja muokkaavat<sup>20</sup> (Schmidt 2008, 314). Tämä tarkoittaa, että merkityskonteksti vaikuttaa siihen, millaisia diskurssien sisältämiä kognitiivisia ja normatiivisia ideoita pidetään mielekkäinä, hyväksyttävinä tai rationaalisina kussakin institutionaalisessa viitekehysessä. Tällöin erilaiset yleisöt reagoivat eri tavoin erilaisiin diskursseihin eri aikoina, eivätkä nämä vastaukset ole yhdenmukaisia erilaisissa instituutioissa (Schmidt 2011, 119).

Diskursiivisen institutionalismsin toinen tulkinta instituutioista koskee niitä muodollisia instituutioita, jotka muokkaavat diskursiivisen vuorovaikutuksen rakennetta. Tämä tarkoittaa käytännössä, että

---

<sup>20</sup> Stephen Bell on esittänyt samankaltaisen tulkinnan instituutioista pyrkiessään kehittämään ”toimijakeskeistä” historiallista institutionalismia. Bellin mukaan instituutiot tulee nähdä sekä rajoittavina että mahdollistavina tekijöinä, jotka voivat voimauttaa toimijoita tulkitsemaan omaa institutionaalista kontekstiaan uudella tavalla, mutta jotka toisaalta rajoittavat olennaisesti sitä, millainen toiminta on mahdollista (Bell 2011, 895). Bellin esittämästä kritiikistä ja Schmidtin vastauksesta tähän kritiikkiin ks. Bell 2011; Schmidt 2012b; Bell 2012.

muodolliset instituutiot määrittävät sitä, missä diskursseilla on vaikutuksia – toisin sanoen kuka puhuu, kenelle ja mistä erilaisissa muodollisissa instituutioissa (Schmidt 2011, 120). Muodollinen institutionaalinen konteksti ei ole neutraali suhteessa sen vaikutuksiin toteutettavalle politiikalle. Tämä konteksti voi rajoittaa merkittävästi tiettyjen toimijoiden toimintamahdollisuuksia ja vaikuttaa siihen, että vaihtoehtoisia diskursseja jää kuulematta (Schmidt 2012a, 106–107). Toisaalta, kuten Daniel Béland huomauttaa, muodollinen institutionaalinen konteksti voi myös vahvistaa tiettyjen toimijoiden toimintamahdollisuuksia ja avata uusia tilaisuuksia vaikuttaa instituutioiden muutokseen. Muodollinen institutionaalinen konteksti ei itsessään selitä, miksi instituutiot muuttuvat. Sen sijaan tarkastelemalla muodollista institutionaalista kontekstia, jossa diskursiivinen vuorovaikutus tapahtuu, on mahdollista analysoida niitä reunaehtoja, joita tämä konteksti asettaa diskursiiviselle vuorovaikutukselle (Béland 2009, 703–704). Tällöin on olennaista kiinnittää huomiota siihen, ketkä ovat avainasemassa politiikan muodostamisessa koordinaatiivisten diskurssien alueella ja politiikan legitimoinnissa kommunikatiivisen diskurssin alueella.

Instituutioiden ohella toimijoilla ja toimijoiden diskursiivisella kommunikaatiolla on keskeinen rooli diskursiivisessa institutionalismissa. Näin ollen diskursiivisen institutionalismin näkemys toimijoista ja toimijuudesta poikkeaa varhaisemmista uusinstitutionalismin muodoista, joilla on ollut vaikeuksia tuoda toimijat osaksi omia teoreettisia selitysmallejaan. Johan Olsenin mukaan suurin osa uusinstitutionalistisista teorioista keskittyy liaksi rakenteiden (instituutioiden) vaikutukseen, eivätkä nämä teoriat tarjoa toimijoille merkityksellistä roolia (Olsen 2009, 3). Jeffrey Checkelin mukaan sama ongelma on ollut havaittavissa konstruktivistisissä teorioissa. Hän huomauttaa, että keskittyminen toimijoiden ja rakenteiden välisiin konstitutiivisiin suhteisiin on johtanut siihen, että konstruktivistiset teoriat eivät ole selittäneet tyydyttävästi, miten toimijat ja konstruktivismin näkökulmasta keskeiset sosiaaliset normit linkittyvät toisiinsa (Checkel 1998, 342). Jos konstruktivististen teorioiden otaksumien mukaan rakenteiden ja toimijoiden katsotaan olevan konstitutiivisessa vuorovaikutussuhteessa ja toimijoiden sosiaalistuvan sosiaalisiin normeihin, on mahdollista, että toimijat nähdään ”ylisosiaalistuneina” (Bell 2011, 886). Toisin sanoen molemminpuolinen konstitutiivisuus ei jätä toimijoille mielekästä roolia, vaan instituutiot korostuvat keskeisinä selittävinä tekijöinä. Vastaava ongelma on havaittavissa myös rationaalisen valinnan teorioissa, vaikka näiden teorioiden taustaotaksumat poikkeavat konstruktivistisistä teorioista. Colin Hayn ja Daniel Wincottin mukaan rationaalisen valinnan teorioihin sisältyvä otaksuma laskelmoivista yksilöistä on näennäisestä toimija-keskeisyydestään huolimatta varsin rakenne-keskeinen, koska käytännössä toimijoiden ainoaksi toimintatavaksi otaksutaan rationaaliseen valintaan perustuvien instituutionaalisten rakenteiden ylläpito ja näiden rakenteiden ohjaamat valinnat (Hay & Wincott

1998, 952). Tämä tarkoittaa, että näiden teorioiden valossa on hankalaa selittää instituutioissa tapahtuvia muutoksia.

Diskursiivisen institutionalismin näkemys toimijoista ja toimijuudesta korostaa, että toimijat ovat kriittisesti ajattelevia ja omia arvojaan ja intressejään aktiivisesti tulkitsevia. Toimijoiden tavoitteena on tuottaa ideoita ja pitää yllä tai muuttaa niitä instituutiota, joissa ne kulloinkin ovat osallisina (Schmidt 2012a, 91; Schmidt 2011, 115). Eskelisen ja Sorsan mukaan institutionalistisissa teorioissa viitataan usein niin sanottujen institutionaalisten yrittäjien käsitteeseen. Institutionaaliset yrittäjät ovat toimijoita, joilla on oman institutionaalisen asemansa kautta mahdollisuus vahvistaa tai muuttaa institutionaalista järjestystä. Näin on erityisesti epävakaisissa olosuhteissa, kuten kriisien aikana (Eskelinen & Sorsa 2012, 170). Sabine Saurugger on ilmaissut samankaltaisen otaksuman toimijoiden roolista niin sanotussa toimija-keskeisessä konstruktivismissa. Tällöin lähtökohtana on, että ideat ja normit eivät ainoastaan konstituoi toimijoita, vaan ne toimivat myös institutionaalisen muutoksen välineinä (Saurugger 2016, 75). Toimijoiden otaksutaan tietoisesti pyrkivän institutionaaliin muutoksiin kommunikoimalla diskursseissa ideoita, joiden otaksutaan saavuttavan hyväksyntää ja edistävän toimijoiden ideoiden mukaista politiikkaa. Tällöin toimijoiden diskursiivinen kommunikaatio nähdään tietoisena pyrkimyksenä edistää toimijoiden tavoitteita (Crespy & Schmidt 2014, 1090). Sauruggerin mukaan tämä on havaittavissa tavassa, jolla eri yhteyksissä toimijat pyrkivät aktiivisesti korostamaan tarkasteltavien kysymysten tiettyjä piirteitä ja vastaavasti jättämään toisia kysymyksiä vähemmälle huomiolle (Saurugger 2016, 75–76). Tarkastelen tätä toimijoiden diskursiivisen kommunikaation luonnetta seuraavassa.

#### 2.1.4. Kommunikaation logiikka ja diskursiivisen kommunikaation luonne

Diskursiivisen institutionalismin näkemys instituutioiden ja toimijoiden vuorovaikutuksesta sekä ideoiden, diskurssien ja toimijoiden merkityksestä osana tätä vuorovaikutusta tiivistyy ajatukseen kommunikaation logiikasta<sup>21</sup>. Tämä tarkoittaa käytännössä, että diskursiivinen institutionalismi otaksuu, että toimijat kykenevät ajattelemaan, puhumaan ja toimimaan oman institutionaalisen kontekstinsa ulkopuolella samanaikaisesti kuin toimijat ovat instituutioiden sisällä. Toimijat kykenevät arvioimaan institutionaalisia sääntöjä ja normeja samanaikaisesti kuin näitä normeja noudatetaan ja toimijat kykenevät suostuttelemaan toisiaan muuttamaan tai uusintamaan vallitsevia instituutioita (Schmidt 2008, 314). Kommunikaation logiikka tarkoittaa, että vuorovaikutussuhde toimijoiden ja instituutioiden välillä nähdään dynaamisena.

---

<sup>21</sup> engl. logic of communication.

Tällainen näkemys instituutioiden ja toimijoiden välisen vuorovaikutuksen logiikasta poikkeaa varhaisemmista uusinstitutionalismsin muodoista. Sosiologinen institutionalismi otaksuu toimijoiden noudattavan sopivuuden logiikkaa<sup>22</sup> (March & Olsen 1989, 160; March & Olsen 1998, 951), jossa toimijat seuraavat tiettyjä sosiaalisia normeja ja uusintavat niitä. Tämä johtaa konstitutiiviseen vuorovaikutukseen, joka pitää instituutioita yllä (Hall & Taylor 1996, 949; Mahoney & Thelen 2010, 5). Vastaavasti rationaalisen valinnan teorioissa esitetään otaksuma seurausten logiikasta<sup>23</sup>. Tämä ilmenee tavassa, jolla instituutiot nähdään ensisijaisesti koordinaatiomekanismeina, jotka pitävät yllä tiettyä tasapainotilaa (March & Olsen 1998, 949; Mahoney & Thelen 2010, 6). Instituutioiden avulla toimijat pyrkivät ennakoitavuuteen ja transaktiokulujen minimointiin (Hall & Taylor 1996, 939). Historiallisen institutionalismsin keskeinen otaksuma on, että toimijat noudattavat ensisijaisesti polkuriippuvuuden logiikkaa<sup>24</sup> (Mahoney 2000), jossa aikaisemmat institutionaaliset ratkaisut vaikuttavat siihen, millaisia valintoja toimijat tekevät. Aikaisemmat valinnat rajoittavat merkittävästi toimijoiden valinnanvapautta ja instituutioiden luomiseen käytetyt kustannukset luovat toimijoille kannustimia pitää yllä tiettyjä institutionaalisia järjestelyjä (Krasner 1984, 240).

Kommunikaation logiikka diskursiivisessa institutionalismissa ilmenee tavassa, jolla toimijoiden kyky tulkita institutionaalista kontekstiaan ja kommunikoida näiden tulkintojen pohjalta nähdään keskeisenä. Schmidt tekee tässä suhteessa kahtiajaon toimijoiden taustalla vaikuttavien otaksumien ja toimijoiden aktiiviseen toimintaan perustuvien tulkintojen välillä. Hän kutsuu ensiksi mainittua toimijoiden kykyä luoda ja pitää yllä instituutioita ”taustalla vaikuttaviksi ideaalisiksi kyvyiksi”<sup>25</sup>. Hänen mukaansa nämä kyvyt vaikuttavat toimijoiden mahdollisuuksiin tulkita tietyssä merkityskontekstissa ilmeneviä sääntöjä ja rationaalisuuden määritelmiä (Schmidt 2008, 314). Schmidt viittaa amerikkalaisfilosofi John Searlen (Searle 1996) näkemukseen toimijoiden omaksumista otaksumista, jotka vaikuttavat siihen, miten toimijat ymmärtävät maailmaa ja tulevat sen kanssa toimeen. Nämä taustalla vaikuttavat ideaaliset kyvyt ovat toimijoiden sisäistämiä ja ne kuvaavat niitä otaksumia, joita toimijoilla on, kun toimijat seuraavat vakiintuneita käytäntöjä tai kehittävät uusia (Schmidt 2012, 93). Kenneth Lynggaardin mukaan tällaisessa tulkinnassa diskurssien voidaan ajatella muodostavan strategisen kontekstin ja käsitteellisen viitekehyksen, joka määrittää sitä, miten sosiaalisia, poliittisia tai taloudellisia kehityskulkuja tulkitaan (Lynggaard 2012, 93). Nämä taustalla vaikuttavat ideaaliset kyvyt rajoittavat toimijoiden mahdollisuuksia muuttaa institutionaalista kontekstiaan, mutta ne eivät determinoi näiden mahdollisuuksien rajoja.

---

<sup>22</sup> engl. logic of appropriateness.

<sup>23</sup> engl. logic of consequence.

<sup>24</sup> engl. logic of path dependence.

<sup>25</sup> engl. background ideational abilities.

Toinen puoli kommunikatiivisuuden logiikkaa ilmenee Schmidtin mukaan toimijoiden kyvyssä tulkita ja uudelleen tulkita omaa institutionaalista kontekstiaan. Tätä mahdollisuutta Schmidt kutsuu ”etualan diskursiiviseksi kyvyksi”<sup>26</sup> (Schmidt 2008, 314). Tämä mahdollistaa toimijoiden ajattelun, puhumisen ja toimimisen institutionaalisen kontekstin ulkopuolella, vaikka toimijat ovat samanaikaisesti osallisena tuossa institutionaalisessa kontekstissa. Schmidt korostaa, että samalla kun toimijat mukautuvat institutionaaliin normeihin ja noudattavat niitä, toimijat pystyvät myös tietoisesti arvioimaan ja kommunikoimaan tulkintojaan näistä instituutioista. Diskurssi on väline tämän kommunikaation edistämiseen (Schmidt 2012, 94). Thomas Diez ilmaisee samankaltaisen ajatuksen diskurssien muutoksen mahdollisuudesta. Diez viittaa ranskalaisfilosofi Jacques Derridan ajatuksen, jonka mukaan kielelliset merkitysjärjestelmät eivät ole luonteeltaan pysyviä, vaan niihin liittyy aina muutoksen mahdollisuus (Diez 1999, 607). Diskursiivisen institutionalismin otaksumana on, että toimijoiden etualan diskursiiviset kyvyt tekevät tämän muutoksen mahdolliseksi.

Edellä esitetyn pohdinnan perusteella voidaan todeta, että samoin kuin rationaalisen valinnan -, sosiologisen - tai historiallisen institutionalismin piirissä, myös diskursiivisessa institutionalismissa otaksutaan, että toimijat seuraavat intressejään, noudattavat keskeisiä sosiaalisia normeja ja arvioivat historiallisten kehityskulkujen merkityksiä toiminnalleen. Keskeisenä erona on, että havaittua toimintaa ei voida palauttaa näihin tekijöihin, vaan toimijoiden kommunikaatio on olennaisessa roolissa selittämässä instituutioissa havaittavia muutoksia ja toimijoiden valinnat ovat merkityksellisiä. Marxin tunnettua lausumaa<sup>27</sup> mukaillen Colin Hay ja Ben Rosamond ovat tiivistäneet tämän ajatuksen toteamalla, että diskursiivisen kommunikaation kautta toimijat tuottavat ja legitimoivat tulkintoja ideoista, vaikkakin diskursiivisissa olosuhteissa, jotka eivät ole heidän itse valitsemiaan (Hay & Rosamond 2002, 151–152). Jos tätä näkemystä haluaa vielä tarkentaa, voidaan diskursiivisen institutionalismin näkökulmasta ja Marxia mukaillen todeta, että toimijat muokkaavat itse institutionaalista (historiallista) kontekstiaan kommunikoimalla omia tulkintojaan tästä kontekstista etualan diskursiivisten kykyjensä kautta, mutta toimijat eivät tee niin mielensä mukaan, he eivät tee niin omavalintaisten, vaan välittömästi olemassa olevien, annettujen ja perinnöksi jääneiden taustalla vaikuttavien ideaalisten kykyjen puitteissa. Tämän tutkimuksen näkökulmasta on olennaista, että Kreikan velkojen diskurssien voidaan katsoa olevan seurausta tietoisista, vaikkakin rajallisten vaihtoehtojen puitteissa tehdyistä, valinnoista.

---

<sup>26</sup> engl. foreground discursive abilities.

<sup>27</sup> ”Ihmiset tekevät itse historiaansa, mutta he eivät tee sitä mielensä mukaan, he eivät tee sitä omavalintaisissa, vaan välittömästi olemassa olevissa, annetuissa ja perinnöksi jääneissä olosuhteissa” (Marx 1852, 11).

### 2.1.5. Diskurssien vaikuttavuus – kausaalisen ja konstitutiivisen uusi tulkinta

Kuten olen edellä esittänyt, diskursiivisen institutionalismin lähtökohtana on, että toimijoiden eri tasoilla ilmenevät kognitiiviset ja normatiiviset ideat ja näiden ideoiden kommunikointi koordinatiivisissa ja kommunikatiivissa diskursseissa on keskeinen tekijä instituutioiden muuttamisessa. Tämä lähtökohta edellyttää tulkintaa diskurssien vaikuttavuudesta. Ei ole kuitenkaan täysin yksiselitteistä, mitä diskurssien vaikuttavuudella tarkoitetaan. Itseasiassa tämä kysymys on Schmidin muotoileman diskursiivisen institutionalismin potentiaalisesti heikoimpia osa-alueita ja vaatii näin ollen erityistä huomiota.

Schmidt lähestyy kysymystä diskurssien vaikuttavuudesta määrittelemällä diskurssit yhdeksi tekijäksi<sup>28</sup> tai muuttujaksi<sup>29</sup>, muiden institutionaaliseen muutokseen vaikuttavien tekijöiden joukossa (Schmidt 2002a, 250–252). Hän rinnastaa diskursiivisen institutionalismin varhaisempiin uusinstitutionalisiin muotoihin ja esittää, että kommunikoimalla kognitiivisia ja normatiivisia ideoita osana koordinatiivisia ja kommunikatiivisia diskursseja, toimijat kykenevät vaikuttamaan toistensa intresseihin, kulttuuriin normeihin tai tulkintoihin instituutioiden historiallisista jatkumoista. Schmidt korostaa, että vaikka diskurssit voivat vaikuttaa kaikkiin edellä mainittuihin tekijöihin, ei tule otaksua, että diskurssit aina tekisivät näin (Schmidt 2002b, 900). Toisin sanoen diskurssi on vain harvoin ainoa syy - *the cause* - havaitulle ilmiölle. Sen sijaan tutkimuksen tulisi kiinnittää huomiota siihen, milloin, missä olosuhteissa ja millaisten reunaehtojen vallitessa diskurssi on syy - *a cause* - havaitulle ilmiölle (Schmidt & Radaelli 2004, 205–207).

Tämä Schmidin esittämä tulkinta diskursseista muuttujina tai tekijöinä muiden institutionaalisten tekijöiden joukossa on kuitenkin saanut osakseen kritiikkiä. Kuten Schmidt itsekkin toteaa, diskurssien kausaalisen vaikuttavuuden osoittaminen on haastavaa (Schmidt 2002a, 250). Lynggaardin mukaan tämä johtuu ensinnäkin siitä, että diskursiivisten tekijöiden erottaminen empiirisesti ei-diskursiivisista tekijöistä näyttää erityisen vaikealta. Jos esimerkiksi lähtökohtana on, että toimijoiden intressit ja näitä intressejä koskevat diskurssit ovat toisistaan erillisiä muuttujia, on näiden muuttujien empiirinen erottaminen toisistaan vaikeaa (Lynggaard 2012, 92–93). Myös Saurugger on huomauttanut, että kausaalisen yhteyden todentaminen diskursiivisten ja muiden tekijöiden välillä on erittäin vaikeaa (Saurugger 2013, 896). Tältä osin Schmidt itse suosittaa tukeutumista vertaileviin tutkimusasetelmiin, joissa on mahdollista kontrolloida mahdollisimman tehokkaasti muiden mahdollisten tekijöiden vaikutuksia. Otaksumana on, että mikäli instituutioiden muuttuessa ainoa

---

<sup>28</sup> engl. factor.

<sup>29</sup> engl. variable.



samanaikaisesti muuttuva tekijä on diskurssi, voidaan diskurssien otaksua olevan merkittävä tekijä institutionaalisen muutoksen tuottamisessa (Schmidt 2002a, 254). Amandine Crespyn mukaan tällaisista lähtökohdista voidaan esittää kiinnostavia otaksumia diskurssien vaikuttavuudesta ja Schmidtin käsitteelliset jäsennykset ovat hyödyllisiä, mutta avoimeksi kysymykseksi jää edelleen, missä määrin diskurssia voidaan pitää kausaalisenä tekijänä (Crespy 2015, 105).

Näyttääkin siltä, että Schmidtin esittämä tulkinta diskurssien kausaalisesta vaikuttavuudesta edellyttää, että kausaliteetin käsitettä arvioidaan uudelleen. Milja Kurjen mukaan osa tulkitseviin tutkimusmenetelmiin ja konstruktivistisiin lähtökohtiin tukeutuvista tutkijoista välttää ideoiden, diskurssien ja normien kohdalla kausaliteetin käsitettä ja tukeutuu mieluummin konstitutiivisuuden käsitteeseen (Kurki 2006, 210–211). Konstitutiivisuudella on useita merkityksiä. Käsitteellä voidaan viitata esimerkiksi tapaan, jolla normit konstituivat materiaalisten voimien merkityksen (Kurki 2006, 198). Diskursiivisten teorioiden osalta esimerkiksi Thomas Diez korostaa, että diskurssit eivät aiheuta<sup>30</sup> vaan mahdollistavat<sup>31</sup>. Diskurssit siis tekevät mahdollisiksi tiettyjä puhumisen tapoja ja rajoittavat sitä, mitä on mielekästä sanoa (Diez 1999, 611). Itseasiassa Schmidt itekin näyttää kallistuvan tähän suuntaan esittäessään arvioita siitä, mitä voitaisiin pitää indikaationa diskurssien kausaalisesta vaikuttavuudesta. Hänen mukaansa vahva indikaatio diskurssien vaikuttavuudesta on, jos eri toimijat onnistuvat ajamaan tavoittelevansa politiikkaa ainoastaan omaksumalla vallitsevia diskursseja, varsinkin jos nämä diskurssit edustavat toimijoiden aikaisemmille pyrkimyksille vastakkaisia näkemyksiä (Schmidt 2001, 252). Toisin sanoen Schmidt näyttää tässä kohdin toteavan, että diskurssien vaikuttavuus perustuu mahdollisuudelle määritellä niitä puhumisen tapoja, joilla politiikkaa toteutetaan. Näyttääkin siltä, kuten Kurki toteaa, että konstitutiivisia vuorovaikutussuhteita ei tule erottaa kausaalisista vuorovaikutussuhteista, vaan konstitutiivisilla tekijöillä on myös kausaalisia vaikutuksia (Kurki 2006, 210–211).

Tällaisen näkemyksen pohjalta kausaliteetti voidaan ymmärtää laajemmassa merkityksessä. Kurjen mukaan esittämällä tulkinta, jonka mukaan diskurssi vaikuttaa toimimisen tai tietämisen reunaehtoihin, esitetään itse asiassa kausaalinen väittämä (Kurki 2008, 235–236). Kuten Vincent Pouliot huomauttaa, tulkinnallisiin tutkimusperinteisiin tukeutuvat tutkijat esittävät usein tällaisia implisiittisiä kausaalisia väittämiä siitä, miten tietyt käytännöt johtivat toisiin (Pouliot 2015, 249). Näin ollen ei ole perusteltua vetää jyrkkää rajaa konstitutiivisten ja kausaalisten vaikutussuhteiden välille, vaan kompleksisessa maailmassa tarvitaan laajaa kausaliteetin käsitettä (Kurki 2008, 240).

---

<sup>30</sup> engl. cause.

<sup>31</sup> engl. enable.

Kurki pyrkii siirtämään debatin konstitutiivisuus-kausalisuus jaottelun tuolle puolen. Ilmaukset, kuten tuottaminen, mahdollistaminen, rajoittaminen, esiin tuominen ja ohjaaminen viittaavat kausaaliin vuorovaikutussuhteisiin (Kurki 2006, 210–211). Colin Hay havainnollistaa tätä konstitutiivisten ja kausaalisten vaikutusten välistä suhdetta toteamalla, että esimerkiksi globalisaation taloudellisista vaikutuksista esitettyjen väittämien voidaan katsoa olevan kausaalisesti vaikuttavia riippumatta siitä, ovatko nämä väittämät paikkansapitäviä. Mikäli toimijat rakentavat diskursiivisesti näitä väittämiä ja omaksuvat niitä osaksi omaa toimintalogiikkaansa, jolla vuorostaan on vaikutuksia institutionaaliin muutoksiin, voidaan näiden diskursiivisesti rakennettujen väittämien katsoa olevan kausaalisia (Hay 2004, 149).

Edellä esitetyn pohdinnan perusteella katson diskurssien vaikuttavuuden perustuvan toimijoiden kykyyn rakentaa diskursiivisesti tulkintoja tarkasteltavina olevista tosiasioista ja uskottavan ja mahdollisen politiikan vaihtoehtoista. Kuten toin edellä esille tarkastellessani koordinatiivisia ja kommunikatiivisia diskursseja, toimijat pyrkivät tähän kolmen institutionaalisen muutoksen mekanismin kautta. Ensinnäkin toimijat esittävät eri tasoille sijoittuvia kognitiivisia ja normatiivisia ideoita, jotka määrittävät tarkasteltavassa tilanteessa ilmeneviä ongelmia, kausaalisia suhteita ja eettisesti hyväksyttävää toimintaa. Toiseksi toimijat askartelevat erilaisia ideoita yhteen tavalla, joka tuottaa näille ideoille uusia merkityksiä ja muodostaa uusia tulkintoja. Kolmanneksi toimijat esittävät uusia tulkintoja vallitsevista käytännöistä tuomalla diskursseihin uusia elementtejä – tällöin toimijat osallistuvat käytäntöjen kääntämiseen. Diskursiivisesti tuotetut tosiasiat eivät ole poliittisesti neutraaleja, vaan ne korostavat aina käsiteltävien kysymysten tiettyjä puolia jättäen samalla toisia osia ilmiöistä huomiotta (t'Hart 1993, 44–45). Tällöin diskursseja tarkasteltaessa tulee kiinnittää huomiota diskurssien sisällön ohella näihin diskurssien hiljaisuuksiin (Alasuutari 2006, 46–47).

## **2.2. Sosiaalisen Euroopan muutos, EU:n taloudellinen hallinta ja Kreikan sopeutusohjelmat**

Seuraavassa luvussa tarkastelen sosiaalisen Euroopan kehitystä ennen Euroopan talouskriisiä ja kriisin aikana ilmenneitä uusia kehitystrendejä. Kiinnitän erityistä huomiota sosiaalisen Euroopan kehityksessä tapahtuneisiin ideologisiin ja institutionaaliin muutoksiin. Tällä tavoin sijoitan oman tutkimukseni empiiriseen viitekehykseensä ja osoitan, miten Kreikan sopeutusohjelmissa ilmenevä sosiaalisen Euroopan muutos sijoittuu osaksi laajempaa koko Euroopan unionia koskevaa kehityskulkua. Tukeudun tässä tutkimukseni empiirisen viitekehyksen esittelyssä edellä esittämiini diskursiivisen institutionalismin käsitteisiin ja pohjustan tällä tavoin tutkimusasetelmani rakentumista. Tämä luku toimii eräänlaisena alustavana analyysinä ja johdantona varsinaiseen tutkimukseeni.

### 2.2.1. Sosiaalisen Euroopan nousu ja syrjäyttäminen

Sosiaalisen Euroopan käsitteelle ei ole löydettävissä yhtä yhtenäistä määritelmää ja käsitteen rinnalla tai tilalla saatetaan käyttää myös käsitteitä integraation sosiaalinen ulottuvuus<sup>32</sup>, sosiaalinen integraatio (Martinsen & Vollaard 2014, 680)<sup>33</sup> tai Euroopan sosiaalinen malli (Sapir 2006, 375; Ferrera 2014, 827)<sup>34</sup>. Dorte Sindberg Martinsen ja Hans Vollaard lähestyvät sosiaalisen Euroopan käsitettä laajasta näkökulmasta. Heidän mukaansa sosiaalisen Euroopan voidaan katsoa viittaavan sekä EU-lainsäädäntöön, joka määrittää ylikansallista sosiaalipolitiikkaa että EU-lainsäädäntöön, joka vaikuttaa sosiaaliin oikeuksiin ja politiikkoihin jäsenvaltioissa. Tähän määritelmään sisältyy Martinsenin ja Vollaardin mukaan kaksijakoinen ajatus integraation positiivisesta ja negatiivisesta ulottuvuudesta. Integraation positiivisella ulottuvuudella he viittaavat niin sanottuun markkinoita korjaavaan ja sääntelevään politiikkaan. Vastaavasti negatiivisella integraatiolla he viittaavat jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikan muuttamiseen tavalla, jonka tavoitteena on markkinoiden esteiden purkaminen sekä vapaan liikkuvuuden, kilpailun ja syrjimättömyyden edistäminen (Martinsen & Vollaard 2014, 680).

Gerda Falkner on katsonut EU:n sosiaalipolitiikan kattavan laajassa merkityksessä neljä eri osa-aluetta – distributio, sääntely, koordinointi ja liberalisaatio. EU:n vaikutukset eri sosiaalipolitiikan osa-alueilla vaihtelevat, eivätkä kaikki politiikan ulottuvuudet ole yhtä kehittyneitä (Falkner 2010, 299). Tässä tutkimuksessa tukeudun Amandine Crespyn ja Georg Menzin määritelmään, jonka mukaan sosiaalisella Euroopalla tarkoitetaan Euroopan tasolla toteutettavia, merkittäviä säänteleviä ja distributiivisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on parantaa Euroopan kansalaisten materiaalisia olosuhteita ja rajoittaa markkinakapitalismin tuottamia negatiivisia vaikutuksia. Käsitteen ideologinen tausta on pohjoiseurooppalaisessa sosiaalidemokratiassa (Crespy & Menz 2015a, 3). Tämä määritelmä on oman tutkimukseni kannalta tarkoituksenmukainen, koska tutkimukseni keskittyy nimenomaan eurooppalaisen hallinnan vaikutuksiin kansallisella tasolla Kreikassa.

Euroopan integraation historiassa sosiaalisen Euroopan käsite yhdistetään usein vuosina 1985–1995 komission puheenjohtajana toimineen Jacques Delorsin nimeen (Crespy & Menz 2015a, 3). Georg Menzin mukaan Delorsin tavoitteena oli yhdistää eurooppalaisten yhteismarkkinoiden rakentaminen eurooppalaisen sosiaalipolitiikan edistämiseen. Delors korosti, ettei yhteismarkkinoita ole mahdollista luoda ilman sosiaalisen ulottuvuuden huomioimista (Menz 2015, 45). Janine Goetschyn mukaan aikaisemmat integraation vaiheet olivat edenneet Rooman sopimuksesta lähtien aina

---

<sup>32</sup> engl. social dimension of integration.

<sup>33</sup> engl. social integration.

<sup>34</sup> engl. European social model.

Euroopan yhtenäisasiakirjaan asti ensisijaisesti markkinoiden ehdoilla. Tällä aikakaudella sosiaalinen ulottuvuus koski ensisijaisesti työntekijöiden liikkuvuutta ja työvoiman merkitystä tuotantotekijänä (Goetschy 2014, 125) ja oli tämän vuoksi melko marginaalisessa roolissa (Crespy & Menz 2015a, 4). Maastrichtin sopimus ja valmistautuminen EMU:n luomiseen vahvistivat sosiaalisen Euroopan merkitystä osana integraatiota. Erityisen keskeisiä olivat Maastrichtin sopimukseen sisällytetyt kirjaukset työntekijöiden oikeuksista ja aloitteet dialogista työnantajien ja työntekijöiden välillä (Crespy & Menz 2015a, 4). Goetschyn mukaan Maastrichtin sopimuksen kohdalla tärkeänä tavoitteena sosiaalisen Euroopan edistämiseksi oli nopean integraation ja erityisesti EMU:n legitimitetin vahvistaminen (Goetschy 2014, 125).

Delorsilainen näkemys sosiaalisesta Euroopasta, jonka mukaan oli mahdollista yhdistää kilpailukyinen markkinatalous sosiaaliturvaan, tiivistyy ajatukseen EU:sta sosiaalisena markkinataloutena<sup>35</sup>. Tätä kokonaisuutta oli tarkoitus säädellä ylikansallisella tasolla (Crespy & Menz 2015a, 4-5). Vaikka 1990-luvun loppua voidaan pitää merkittävänä vaiheena sosiaalisen Euroopan kehityksessä, se jäi toissijaiseen asemaan 2000-luvulle tultaessa. Georg Menzin mukaan vuonna 2000 käynnistetty Lissabonin strategia jätti sosiaaliset tavoitteet toissijaisiksi suhteessa taloudellisen kasvun ja kilpailukyyn toteuttamiseen. Tässä yhteydessä sosiaalista Eurooppaa edistämään tarkoitettu avoimen koordinaation menettely tuotti vain vähän konkreettisia tuloksia (Menz 2015, 46).

Sosiaalisen Euroopan kehityksen onkin katsottu ilmentävän perustavanlaatuisia asymmetriaa integraation markkinoita korjaavan ja markkinoiden toimintaa sääntelevän ulottuvuuden välillä (Martinsen & Vollaard 2014, 679). Fritz Scharpf'n mukaan tämä asymmetria on havaittavissa tavassa, jolla jäsenvaltiot ovat sitoutuneet taloudelliseen integraatioon, liberalisaatioon ja kilpailulainsäädäntöön EU-tasolla samalla, kun sosiaalipolitiikkaa säädellään edelleen kansallisella tasolla (Scharpf 2002, 645). Merkittävä tekijä tämän asymmetrian synnyssä on ollut jäsenvaltioiden haluttomuus luovuttaa sosiaalipolitiikkaan liittyvää päätäntävaltaa ylikansallisen päätöksenteon alaisuuteen (Martinsen & Vollaard 2014, 679). Näyttää siltä, että sekä EU:n aikaisempi että nykyinen sopimusperusta painottaa markkinavetoista integraatiota sosiaalisen integraation kustannuksella. Dagmar Schiekin mukaan tämä näkyy muun muassa tavassa, jolla Lissabonin sopimus asettaa EU:lle ristiriitaiset tavoitteet esittäessään EU:n pyrkivän samanaikaisesti yhtäältä tasapainoiseen

---

<sup>35</sup> Crespyn ja Menzin mukaan sosiaalinen markkinatalous on käsitteenä varsin epäselvä, sillä sen voidaan katsoa tarkoittavan kokonaisuutta, johon sekoittuu elementtejä ranskalaisesta valtiojohtoisesta kapitalismista, sosiaalidemokraattisia piirteitä sisältävästä neokorporatistisesta mallista Saksassa sekä liberalismista (Crespy & Menz 2015a, 4-5).

talouskasvuun ja hintatason vakauteen ja toisaalta täystyöllisyyteen, sosiaaliseen edistykseen ja sosiaalisen suojelun edistämiseen. Schiekin mukaan Lissabonin sopimus ei käytännössä osoita, miten mahdollisia ristiriitoja eri tavoitteiden välillä tulisi käsitellä (Schiek 2013, 7-8).

Viimeisin ja edelleen käynnissä oleva vaihe sosiaalisen Euroopan kehityksessä sijoittuu vuonna 2008 alkaneen talouskriisin jälkeiseen aikaan. Goetschyn mukaan tämän vaiheen voidaan tulkita kärjistävän integraation taloudellisen ja sosiaalisen ulottuvuuden välistä asymmetriaa (Goetschy 2014, 125). Crespyn ja Menzin mukaan talouskriisin aikainen kehitys ei edusta niinkään poikkeamaa aikaisemmasta kuin jo vallitsevien trendien vahvistumista, jossa markkinoita korjaava politiikka alistetaan kasvavissa määrin markkinoita edistävällä politiikalle (Crespy & Menz 2015a, 186–187). Kriisiä edeltäneet trendit sosiaalisen Euroopan syrjäyttämissä juontuvat Menzin mukaan sekä ideologisista muutoksista että institutionaalisista uudistuksista EU:ssa ja lisäksi EU:n laajentumisesta 2000-luvun alussa. Tärkeimmät ideologiset muutokset ovat havaittavissa tavassa, jolla 1990-luvun lopulla valtaan nousseet keskustavasemmistolaiset hallitukset keskeisissä EU:n jäsenvaltioissa<sup>36</sup> hylkäsivät aktiiviseen sääntelyyn ja tulonjakoon keskittyvän politiikan ja omaksuivat tarjonnan taloustieteelle ominaiset pyrkimykset työmarkkinoiden ja sosiaalipolitiikan osalta (Menz 2015, 50). Tämä ideologinen käänne markkinaliberaaliin suuntaan on havaittavissa myös kahden toisiaan seuranneen Barroson komission agendassa (Crespy & Menz 2015c, 753–754).

Diskursiivisen institutionalismin käsittein Euroopan talouskriisin voidaan katsoa vahvistaneen jo ennen kriisin puhkeamista vallalla ollutta markkinaliberaalia paradigmaa. Anton Hemerickin mukaan näin on käynyt siitä huolimatta, että kriisiin vastattiin sen alkuvaiheessa vuosina 2008–2009 keynesiläisin elvyttävän talouspolitiikan keinoin. Tämän lyhyen poikkeusjakson jälkeen kriisin ratkaisemiseksi tarkoitettujen toimenpiteiden ensisijaisena tavoitteena on Hemerickin mukaan palata kriisiä edeltäneeseen markkinaliberalismiin (Hemerick 2014, 149–150). Markkinaliberaaliin paradigmaan kuuluu joukko talouden toimintaan kohdistuvia ajatusmalleja, kuten ajatus markkinoiden automaattisesta vakautumisesta, tehokkaiden markkinoiden hypoteesi, dynaamistokastinen tasapaino, vaurauden valumavaikutus, yksityistäminen ja elvyttävä budjettikuri (Quiggin 2014, 15–16). Erityisesti elvyttävään budjettikurin sisältyvä otaksuma julkisen talouden kiristämisestä vastauksena talouden ongelmiin on noussut merkittävään asemaan euroalueella. Lisäksi euroalueella markkinaliberalismi on saanut vielä tiettyjä ominaispiirteitä Saksasta lähtöisin olevan talouspoliittisen ajattelun, niin sanotun ordoliberalismin<sup>37</sup> muodossa. Sen merkitys Euroopan

---

<sup>36</sup> Britanniassa Tony Blair, Saksassa Gerhard Schröder, Ranskassa Lionel Jospin.

<sup>37</sup> Käsite juontaa saksan kielen sanasta *ordnung*, joka tarkoittaa järjestystä.

talouskriisin aikana on korostunut Saksan keskeisen roolin myötä. Ordoliberalimi jakaa monia markkinaliberalismin otaksumista, minkä lisäksi tämä ajattelumalli painottaa erityisesti monopolien ja kartellien torjuntaa (Dullien & Guérot 2012, 2). Yksinkertaistaen ordoliberalismin voidaan katsoa edustavan eräänlaista sääntöperustaista markkinaliberalismia.

Käytännössä markkinaliberalistisen paradigman korostuminen näkyy tavassa, jolla euroalueen yhtenäisyyden ylläpitämiseen tähtäävä EU:n makrotaloudellinen hallinta on kohdistunut ensisijaisesti jäsenvaltioiden julkistalouden alijäämien tasapainottamiseen ja rakenteellisiin uudistuksiin elvyttävän budjettikurin otaksumien mukaisesti. Leikkauksista merkittävä osa on kohdistunut erilaisiin sosiaaliturvan muotoihin, ja rakenteelliset uudistukset ovat kohdistuneet ensisijaisesti työmarkkinoiden joustavuuden lisäämiseen (Goetschy 2014, 125). Euroopan unionin sosiaalipolitiikkaa käsitteleviä diskursseja tutkineen Jean-Claude Barbierin mukaan tämä muutos on havaittavissa keskeisissä EU:n sosiaalipolitiikkaa linjaavissa dokumenteissa, kuten komission tiedonannoissa ja Eurooppa-neuvoston päätelmissä. Sosiaalipoliittiset tavoitteet ovat jääneet toissijaisiksi suhteessa makrotaloudellisiin tavoitteisiin (Barbier 2012, 390–392). Komissio on tehnyt vuodesta 2013 alkaen joitakin aloitteita sosiaalisten tavoitteiden tuomiseksi mukaan euroalueen kehittämiseen (Ferrera 2014, 834). Myös viimeisimmissä suunnitelmissa EMU:n kehittämiseksi, muun muassa niin sanotussa ”Viiden presidentin raportissa”, mainitaan joitakin sosiaalipolitiikan osa-alueita (Euroopan komissio 2015). Tästä huolimatta näiden aloitteiden pääpaino on taloudellisen integraation edistämisessä ja sosiaaliset tavoitteet ovat toissijaisia. Seuraavassa tarkastelen, miten nämä ideologiset muutokset näkyvät niissä käytännön institutionaalisissa uudistuksissa, joita EU:ssa on talouskriisin aikana toteutettu.

#### 2.2.2. Uudet taloudellisen hallinnan instituutiot muuttavat sosiaalista Eurooppaa

Euroopan talouskriisi on johtanut merkittäviin uudistuksiin sekä koko EU:n että erityisesti euroalueen taloudellisessa hallinnassa. Kriisiin on vastattu kahdella eri tavalla. Ensinnäkin välittömänä vastauksena talouskriisiin on toteutettu toimia, joilla on pyritty takaamaan kriisivaltioiden rahoitus ja välttämään kriisin leviäminen. Osa näistä rahoitusmekanismeista on luonteeltaan pysyviä – kuten Euroopan Vakausmekanismi (EVM), toiset taas ovat väliaikaisia instituutioita, joiden on tarkoitus lopettaa toimintansa, kun niiden tavoite on saavutettu. Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV), Euroopan rahoitusvakausmekanismi (ERVM) ja Kreikan ensimmäinen sopeutusohjelma kuuluvat jälkimmäiseen kategoriaan (Jokela ym. 2014, 27–29).

Yhteistä kaikille näille rahoitusmekanismeille on, että rahoituksen myöntäminen on ehdollista julkistalouden sopeuttamiselle. Ehdollisuuden on velkojamaissa katsottu lisäävän lainojen

takaisinmaksun uskottavuutta ja helpottavan ristiriitaa, joka seuraa yhteisvastuullisten lainojen myöntämisestä vastoin ”no-bail out” sääntöä (Jokela ym. 2014, 29). Francesco Costamagnan mukaan ehdollisuudella pyritään lisäksi kriisin rajoittamiseen euroalueella ja rahoituksen ehtona vaaditun budjettikurin on katsottu osoittavan markkinoille, että rahoituksen ongelmiin suhtaudutaan vakavasti. Ehdollisuuden keskeisyys osana rahoitusapua juontuu yhtäältä IMF:n merkittävästä roolista osana tukiohjelmien valvontaa, mutta toisaalta ehdollisuus on ollut myös EU:n jäsenvaltioiden vaatimus (Costamagna 2012, 6-7). Itse asiassa ehdollisuuden vaatimukset euroalueen jäsenvaltioiden osalta ovat tiukentuneet kriisin jatkuessa, kun taas IMF on kriisin edetessä ollut valmis arvioimaan uudelleen ehdollisuuden kriteerejä ja vaikutuksia (IMF 2013).

Käytännössä rahoituksen ehtoina ovat lähes kaikissa tapauksissa olleet laajamittaiset julkisen talouden menoleikkaukset erityisesti julkisen sektorin palkkojen, eläkkeiden ja sosiaaliturvan osalta (Korkman 2013, 103). Nämä toimenpiteet pohjautuvat tulkintaan talouskriisistä nimenomaan velkakriisinä ja elvyttävästä budjettikurista oikeana vastauksena tähän kriisiin. Näin on siitä huolimatta, että eri jäsenvaltioiden kohdalla kriisin taustalla vaikuttivat varsin erilaiset tekijät (McNamara 2015, 39). Useiden tutkijoiden mukaan sopeutusohjelmat muistuttavat IMF:n 1980- ja 1990-luvuilla kehittyville talouksille suuntaamia rakenteellisia sopeutusohjelmia (ks. esim. Costamagna 2012, 9; Greer 2014). Sekä nykyisten että aikaisempien sopeutusohjelmien kohdalla edellytettyjen uudistusten voidaan katsoa ilmentävän edellä tarkastelemaani markkinaliberaalia paradigmaa ja asettavan talouspoliittiset tavoitteet sosiaalisten tavoitteiden edelle. Costamagnan mukaan tämä näkyy tavassa, jolla finanssipoliittinen vakaus näyttäytyy ensisijaisena prioriteettina, johon tukirahoituksella pyritään. Leikkaukset ja sopeutustoimet kohdistuvat hyvinvointivaltion perustoimintoihin, mikä asettaa huomattavia haasteita kriisivaltioiden mahdollisuuksille pitää yllä samanaikaisesti finanssipoliittista vakautta ja turvata kansalaistensa hyvinvointi (Costamagna 2012, 10–11). Maurizio Ferreran mukaan ristiriita rahoituksen ehdollisuuden ja sosiaalisten tavoitteiden välillä ei juonna niinkään ehdollisuudesta sinänsä, vaan ennen kaikkea tavasta, jolla ehdollisuutta on toteutettu ja pantu täytäntöön (Ferrera 2014, 834). Rahoituksen myöntäminen tuskin olisi ollut mahdollista ilman ehdollisuutta, mutta on avoin kysymys, oliko ehtojen välttämätöntä olla näin vahvasti jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikkaa rajoittavia.

Rahoitusmekanismien rakentamisen ohella euroalueen ja Euroopan unionin taloudellista hallintaa finanssipolitiikan ja muiden talouspolitiikan osa-alueiden suhteen on tiukennettu (Jokela ym. 2014, 35). Samalla on paikattu Maastrichtin jälkeiseen sopimuskehykseen jääneitä aukkoja (Tuori & Tuori 2014, 85). Uusilla hallintainstituutioilla on yritetty korjata epäsuhtaa yhteisen rahapolitiikan ja

kansallisen talous- ja finanssipolitiikan välillä (Jokela ym. 2014, 44). Tärkeimmät uusista taloudellisen hallinnan instituutiosta ovat eurooppalainen ohjausjakso<sup>38</sup>, niin sanotut six-pack<sup>39</sup> ja two-pack<sup>40</sup> sekä vakaus-, yhteistyö ja hallintosopimus, johon sisältyy finanssipoliittinen sopimus<sup>41</sup>. Uusista hallinnan mekanismeista six-pack ja two-pack kuuluvat osaksi EU:n lainsäädäntöä, kun taas vakaus-, koordinaatio-, ja hallintosopimus on jäsenvaltioiden välinen sopimus (Jokela ym. 2014, 46–47).

Kreikan talouden sopeutusohjelmien käynnistämisen jälkeen keskeiseen osaan EU:n uudessa taloudellisessa hallinnassa on noussut komission, IMF:n ja EKP:n muodostama troikka. Troikasta on tullut merkittävä osa koko euroalueen hallintaa, sillä se toteuttaa neuvotteluja euroalueen velkojien ja mahdollisten rahoituksen vastaanottajien välillä (Pisani-Ferry ym. 2013, 20). Näkemykset sen suhteen, kuinka vahvasti uudet hallintainstituutiot vaikuttavat jäsenvaltioiden politiikkaan vaihtelevat. Dermot Hodsonin mukaan on edelleen avoin kysymys, kuinka paljon nämä instituutiot todellisuudessa tulevat vaikuttamaan jäsenvaltioiden finanssi- ja talouspolitiikkaan, sillä merkittävä osa tästä päätöksenteosta on tosiasiallisesti edelleen jäsenvaltioiden hallussa (Hodson 2015, 186–189). Toisaalta Fritz Scharpf katsoo, että uudet hallinnan instituutiot rajoittavat merkittävästi jäsenvaltioiden mahdollisuutta toteuttaa itsenäistä talouspolitiikkaa (Scharpf 2013).

Vaikka uusien hallintamekanismien vaikutuksia on vielä vaikeaa arvioida, voidaan niiden katsoa ilmentävän koko EU:n alueella samoja elvyttävän budjettikurin ja rakenteellisten uudistusten periaatteita, jotka ovat ohjanneet Kreikalle ja muille kriisivaltioille suunnattuja sopeutusohjelmia. Caroline de la Porte ja Philippe Pochet huomauttavat näiden muutosten ilmenevän tavassa, jolla Euroopan ohjausjaksoon kytketyt kriteerit mahdollistavat kasvavan EU-tason hallinnan jäsenmaiden sosiaalipolitiikan osalta (De la Porte & Pochet 2014, 287). Samalla sosiaalista Eurooppaa edistävä Eurooppa 2020 -strategia on kytketty Euroopan ohjausjaksoon tavalla, joka käytännössä alistaa strategiaan sisältyvät sosiaalipoliittiset tavoitteet esimerkiksi köyhyyden vähentämisen osalta ohjausjakson sisältämille taloudellisille tavoitteille (Copeland & Daly 2015, 156–157). Costamagnan mukaan Euroopan ohjausjakso kodifioi ja vakiinnuttaa pysyvällä tasolla niitä julkiseen taloudenpitoon kohdistuvia koordinoinnin ja hallinnan menettelyjä, jotka ovat ohjanneet kriisimaiden sopeutusohjelmia (Costamagna 2013, 17). Tämä tarkoittaa, että uudet taloudellisen hallinnan

---

<sup>38</sup> Eurooppalainen ohjausjakso koskee pyrkimystä koordinoida jäsenvaltioiden finanssi- ja talouspolitiikkaa vuosittain.

<sup>39</sup> Six-pack on lainsäädäntökokonaisuus, joka tuo uusia tavoitteita ja valvontainstrumentteja vakaus- ja kasvusopimuksen valvontaan.

<sup>40</sup> Two-pack säätelee jäsenvaltioiden budjettiaikataulua ja talousvaikeuksissa olevien jäsenvaltioiden valvontaa.

<sup>41</sup> Finanssipoliittisen sopimuksen tavoitteena on vahvistaa jäsenvaltioiden sitoutumista budjettikuriin.



instituutiot asettavat kaikille EU:n jäsenmaille uudistuspaineita, mutta nämä paineet toteutuvat hyvin eri tavoin riippuen siitä, millaisessa taloudellisessa tilanteessa kyseinen jäsenvaltio on.

Caroline de la Porte ja Elke Heins ovat jäsentäneet tätä jäsenvaltioihin kohdistuvaa lisääntyvää hallintaa nelivaiheisen ”osallistumisen”<sup>42</sup> käsitteen kautta (de la Porte & Heins 2015; 2014). EU:n osallistuminen tähän valvontaan voi heidän mukaansa olla joko heikkoa, keskitasoa, vahvaa tai erittäin vahvaa. De la Porten ja Heinsin mukaan EU-tason hallinnan vaikutus ilmenee suhteessa kolmeen eri tekijään - toteutettavan politiikan suunnitteluun<sup>43</sup>, politiikan valvontaan<sup>44</sup> ja politiikan toimeenpanoon<sup>45</sup> (de la Porte & Heins 2015, 11–12). De la Porte ja Heins vertaavat toisiinsa EU-tason hallinnan merkitystä taloudellisen ja sosiaalisen integraation keskeisten hallintainstrumenttien välillä. Heidän päätelmänsä on, että samalla kun taloudellisen hallinnan instituutiota on merkittävästi vahvistettu ja niiden valvontaa tiukennettu edellä kuvatulla tavalla, integraation sosiaalisen ulottuvuuden hallintaan ei ole kohdistettu vastaavia toimenpiteitä (de la Porte & Heins 2015, 22–24). Pyrkimykset tasapainottaa taloudellisia ja sosiaalisia tavoitteita ovat jääneet vaillinaisiksi. Tämä käy ilmi tavasta, jolla Lissabonin strategian korvannut Eurooppa 2020 -strategia käytännössä toistaa Lissabonin strategian tavoitteet ja sisältää muutamia uusia innovaatioita sosiaalisen Euroopan kehittämiseksi. Strategiaan sisältyy esimerkiksi jo Lissabonin strategiaan sisältynyt pyrkimys kehittää eurooppalaisia työmarkkinoita, joustavuutta ja muutosturvaa yhdistelemään pyrkivän, niin sanotun joustoturvan<sup>46</sup> periaatteiden mukaisesti (Kattelus ym. 2013, 111). Eurooppa 2020 -strategia on kuitenkin sekä valvonnan että toimeenpanon osalta heikko (de la Porte & Heins 2015, 19). Tämä pätee myös muiden sosiaalista Eurooppaa koskevien aloitteiden, kuten nuorisotakuun ja sosiaalisten investointien osalta (ma. 22–24).

Koko EU:ta koskevien hallintainstituutioiden osalta de la Porten ja Heins katsovat, että EU-tason hallinta on muuttunut sekä suunnittelun, valvonnan että toimeenpanon osalta vahvaksi finanssipoliittisen sopimuksen ja two-packin osalta. Six-packin kohdalla hallinta on vahvaa tavoitteenasettelun ja valvonnan kohdalla ja keskitasoa toimeenpanon osalta (de la Porte & Heins 2015, 23). Sen sijaan erittäin vahvaa tavoitteiden asettelua, valvontaa ja toimeenpanoa on havaittavissa Kreikassa ja muissa jäsenvaltioissa, jotka ovat joutuneet ottamaan vastaan ehdollista rahoitusta selvitäkseen talouskriisistä. De la Porten ja Heinsin mukaan näiden valtioiden kohdalla

---

<sup>42</sup> engl. involvement.

<sup>43</sup> engl. objectives (policy aims).

<sup>44</sup> engl. surveillance.

<sup>45</sup> engl. enforcement.

<sup>46</sup> engl. flexicurity.

voidaan katsoa EU-tason hallinnan ”tunkeutuvan<sup>47</sup>” hyvin syvälle jäsenvaltioiden mahdollisuuksiin toteuttaa itsenäistä työmarkkina- ja sosiaalipolitiikkaa (de la Porte & Heins 2015, 12–13). Diskursiivisen institutionalismin näkökulmasta koko EU:n taloudellisen hallinnan voidaan katsoa muuttuneen suuntaan, jossa uusi muodollinen institutionaalinen konteksti on vahvistanut eri EU-toimijoiden asemaa kansallisen sosiaalipolitiikan määrittelyssä ja valvonnassa. Missään tämä muutos ei ole ollut yhtä voimakasta kuin Kreikassa, jossa talouden sopeutusohjelmat ovat tuoneet EU-tason päätöksenteon vahvasti osaksi kansallista sosiaalipolitiikan hallintaa.

### 2.2.3. EU:n vaikutus Kreikan sosiaalipolitiikassa ja komissio institutionaalisenä yrittäjänä

Kreikan talouden sopeutusohjelmat ilmentävät kaikkein pisimmälle vietyä EU:n taloudellisen hallinnan osallistumista jäsenvaltion sosiaalipolitiikkaa koskevaan päätöksentekoon koko Euroopan talouskriisin aikana. Kuten edellä toin esiin, de la Porte ja Heins katsovat, että tässä kohdin on perusteltua puhua EU:n päätöksenteon ”tunkeutuvuudesta” kansallisen tason päätöksentekoon (de la Porte & Heins 2015, 13). Miten tämä tunkeutuvuus on muuttanut EU:n ja ennen kaikkea Euroopan komission asemaa sosiaalipolitiikkaa koskevien päätösten määrittelijänä?

Sotiria Theodoropoulou on tarkastellut Kreikan ja Portugalin sopeutusohjelmia edellä esittelemäni osallistumisen käsitteen ja sen kolmen ulottuvuuden – tavoitteenasettelun, valvonnan ja toimeenpanon kautta. Hänen mukaansa ohjelmien tavoitteita on toistuvasti muokattu ja uusia rakenteellisia uudistuksia on vaadittu, kun ohjelmat ovat epäonnistuneet korjaamaan makrotaloudellista epätasapainoa (Theodoropoulou 2015, 37). Toisin sanoen ohjelmien tavoitteenasettelun osalta EU on lisännyt ohjelmien tavoitteita eikä arvioinut niitä uudelleen. Theodoropouloun tulkinta vahvistuneesta tavoitteenasettelusta perustuu Kreikan sopeutusohjelmien yhteisymmärryspöytäkirjojen kvantitatiiviseen analyysiin, jonka perusteella näyttää siltä, että nämä asiakirjat ovat jatkuvasti laajentuneet ja tulleet yksityiskohtaisemmiksi (Theodoropoulou 2015, 37). Erityisesti toisen sopeutusohjelman kohdalla tämä kehitys on huomattavaa ja poikkeaa vastaavasta kehityksestä muissa rahoitusta vastaanottaneissa maissa (Sapir ym. 2014, 22). Sopeutusohjelmien valvonnan osalta Theodoropoulou huomauttaa, että valvontaa on toteutettu troikan toimesta kolmen kuukauden välein ja toisen ohjelman aikana valvontaa on edelleen tiivistetty komission alettua julkaista niin sanottuja väliraportteja aikaisempien neljännesvuosiraporttien ohella (Theodoropoulou 2015, 38). Käytännössä tiivistynyt valvonta näkyy muun muassa tavassa, jolla syksystä 2011 lähtien Kreikan sopeutusohjelmien toteuttamista ja valvontaa varten perustettiin erillinen komission Kreikka-työryhmä (Crespy & Menz 2015c, 764). Ohjelmien toimeenpanon osalta Theodoropoulou

---

<sup>47</sup> engl. intrude.

katsoo rahoituksen ehdollisuuden olevan kaikkein vahvin ilmentymä EU:n mahdollisuuksista panna toimeen edellyttämänsä politiikkaa Kreikassa (Theodoropoulou 2015, 38).

Tarkasteltaessa Kreikan sopeutusohjelmien rakennetta ja niiden asemaa osana EU:n uutta taloudellista hallintaa diskursiivisen institutionalismin näkökulmasta on olennaista hahmottaa, että sopeutusohjelmat ja niiden eri toimijoille määrittelemät tehtävät muodostavat tässä yhteydessä keskeisen muodollisen institutionaalisen kontekstin. Tämä tarkoittaa, että sopeutusohjelmien muodostama muodollinen institutionaalinen konteksti vaikuttaa eri toimijoiden mahdollisuuksiin osallistua diskursiiviseen vuorovaikutukseen ja diskursiiviseen kommunikaatioon. Keskeisessä asemassa Kreikan ohjelmien tavoitteiden määrittelyssä ja ohjelmia koskevissa neuvotteluissa on Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF), Euroopan keskuspankin (EKP) ja euroalueen jäsenvaltioiden edustajana toimivan Euroopan komission muodostama troikka. Troikan tehtävä on arvioida ja neuvotella rahoitusohjelmien ehtoja. Nämä neuvottelut tapahtuvat yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa siten, että kaikista kolmesta troikan instituutioista on edustaja paikalla. Neuvottelujen tulos esitetään IMF:lle ja EU:ssa komissiolle, EKP:lle, euroryhmän puheenjohtajalle ja neuvoston puheenjohtajamaan valtiovarainministerille (Pisani-Ferry ym. 2013, 21). Pisani-Ferryn, Sapirin ja Wolffin mukaan troikan sisäinen työnjako toteutuu siten, että IMF tarjoaa mallin ohjelmille ja komissio ja EKP tuottavat tarvittavan osaamisen liittyen rahoituksen kohteena olevan valtioon. On tärkeää huomioda, että troikka ei tee päätöksiä ohjelmien toteuttamisesta, eikä sillä ole valtuuksia päättää rahoituksen myöntämisestä. Nämä päätökset tehdään IMF:n johtokunnassa ja euroryhmässä (Pisani-Ferry ym. 2013, 23–25).

Vaikka komissiolla ei troikan jäsenenä olekaan valtaa päättää sopeutusohjelmien toteuttamisesta tai toteuttamatta jättämisestä, on sillä asemansa puolesta huomattavan paljon asiantuntijavaltaa suhteessa ohjelmiin. Toisin sanoen komission asema Kreikan sopeutusohjelmien sisällön määrittelijänä, ohjelmien tavoitteen asettajana ja ohjelmien valvojana on merkittävä. Michael Bauer ja Stefan Becker korostavat, että vaikka komission talouskriisin jälkeinen rooli poikkeaa sen aikaisemmasta roolista EU:n agendan asettajana, ei komission asema ole tästä huolimatta heikentynyt. Tarjotessaan näkemyksiä taloudellisten ongelmien ratkaisemisesta, ja osallistuessaan sopeutusohjelmien neuvottelemiseen sekä valvontaan, komissio on omaksunut itse asiassa varsin politisoituneen roolin. Baeurin ja Beckerin mukaan tämä rooli poikkeaa aikaisemmasta siten, että agendan asettamisen sijaan komission ensisijaisena tehtävänä näyttää olevan kasvavissa määrin EU-päätöksenteon toimeenpano (Bauer & Becker 2014, 226). Diskursiivisen institutionalismin käsittein komission voidaan katsoa toimivan Kreikan sopeutusohjelmien kohdalla merkittävänä institutionaalisenä yrittäjänä. Crespy ja

Menz käyttävät komission uudesta roolista hyvin samankaltaista käsitettä ”politiikan yrittäjä<sup>48</sup>”. Heidän mukaansa komissio on tehtävässään sopeutusohjelmien suunnittelijana ja valvojana osallistunut Saksan johtamien velkojamaiden kanssa sekä tarkasteltavien ongelmien määrittelemiseen että elvyttävää budjettikuria painottavan politiikan edistämiseen. Tällä tavoin komissio on vaikuttanut kriisin tuottamien sosiaalisten ongelmien kärjistymiseen ja samalla vaikeuttanut niiden ratkaisemista painottamalla alijäämien korjaamisen ensisijaisuutta sosiaalisten aloitteiden kustannuksella (Crespy & Menz 2015c, 761–762).

Yhteenvedona voidaan todeta, että sosiaalisen Euroopan kehitys on siirtynyt kokonaisvaltaisesti kohti markkinaliberaalia paradigmaa ja integraation sosiaaliset tavoitteet on jätetty toissijaisiksi. Euroopan talouskriisin aikana uudistetut taloudellisen hallinnan järjestelyt vahvistavat tätä kehityskulkua ja vakiinnuttavat sitä uusien muodollisten instituutioiden muodossa. Missään tämä muutos ei ole ollut yhtä vahva kuin Kreikassa, jossa sopeutusohjelmat ovat tuoneet EU:n taloudellisen hallinnan keskeiseksi osaksi kansallista sosiaalipolitiikkaa. Erityisesti komission rooli politiikan määrittelijänä ja institutionaalisenä yrittäjänä on tämän kehityksen myötä vahvistunut.

### **2.3. Sosiaalipolitiikan eurooppalaistuminen Kreikan talouden sopeutusohjelmien kautta**

Seuraavassa osoitan, että tutkimukseni kohteena olevaa yhteiskunnallista muutosprosessia on mielekästä jäsentää eurooppalaistumisen käsitteen kautta ja osoitan, miten eurooppalaistumistutkimus täydentää tutkimukseni diskursiivisen institutionalismin tarjoamiin teoreettisiin lähtökohtiin perustuvaa analyttistä viitekehystä. Ensiksi tarkastelen eurooppalaistumisen käsitteen määritelmiä ja käsitteeseen liittyviä otaksumia. Toiseksi nostan tarkasteluun kaksi eurooppalaistumiskirjallisuudesta nousevaa käsitettä, jotka ovat tutkimukseni kannalta avainasemassa - mukautumispaineet<sup>49</sup> ja yhteensopivuuden<sup>50</sup>. Kolmanneksi tarkastelen lyhyesti sosiaalipolitiikan eri sektoreiden eurooppalaistumiskehitystä Kreikassa ennen Euroopan talouskriisiä. Tällä tavoin hahmotan, millaisista lähtökohdista sopeutusohjelmien käynnistämä uusi vaihe Kreikan eurooppalaistumiskehityksessä lähti liikkeelle.

Kreikan ensimmäistä sopeutusohjelmaa tutkineen Kevin Featherstonen mukaan EU ei ole koskaan aikaisemmin osallistunut vastaavalla tavoin yhdenkään jäsenvaltionsa toiminnan valvontaan. Hän kutsuu Kreikan ensimmäistä sopeutusohjelmaa äärieurooppalaistumiseksi<sup>51</sup> (Featherstone 2011,

---

<sup>48</sup> engl. policy entrepreneur.

<sup>49</sup> engl. adaptational pressure (Börzel & Risse 2006, 490-492).

<sup>50</sup> engl. goodness of fit (Börzel & Risse 2006, 490-492).

<sup>51</sup> engl. über-europeanization.

207). Stella Ladin mukaan Kreikan ensimmäisen ohjelman hyväksymistä seurannut radikaali hallinnon ja talouden uudistaminen oli pakottavin vaihe Kreikan valtioon kohdistuvassa eurooppalaistumisprosessissa sitten vuonna 1981 tapahtuneen Euroopan unioniin liittymisen (Ladi 2014, 195). Ladi ja Paolo Graziano ovat huomauttaneet, että talouskriisin aikaisessa tilanteessa eurooppalaistuminen on muuttunut aikaisempaa nopeampaan ja pakottavampaan muotoon. Tämä käy ilmi tavasta, jolla Kreikan kaltaiset valtiot, jotka eivät ole mukautuneet integraatioon, kohtaavat aikaisempaa nopeammalla aikataululla ja pakottavampien mekanismien muodossa ilmeneviä paineita sopeuttaa omien hyvinvointivaltioidensa keskeisiä piirteitä eurooppalaisten vaatimusten mukaisiksi. Ladi ja Graziano käyttävät tällaisesta kehityksestä käsitettä nopeutettu eurooppalaistuminen<sup>52</sup> (Ladi & Graziano 2014, 122).

### 2.3.1. Eurooppalaistumisen määritelmät

Eurooppalaistumisen käsitteelle on löydettävissä useita eriäviä määritelmiä ja käsitettä on käytetty hyvin monimerkityksisesti. Maarten Vink ja Paolo Graziano käyttävät eurooppalaistumisesta hyvin laajaa määritelmää, jonka mukaan eurooppalaistuminen on kansallisella tasolla tapahtuvaa sopeutumista Euroopan alueelliseen integraatioon. Tämä määritelmä on varsin kattava, ja kuten Vink ja Graziano huomauttavat, se tulee nähdä ensisijaisesti, taustakäsitteenä, jota tulee tarkentaa riippuen siitä, mitä aspektia eurooppalaistumisen osalta tarkastellaan (Vink & Graziano 2007, 7-8).

Johan Olsen ja Adrianne Héritier ovat esittäneet tarkempia määritelmiä käsitteestä. Olsenin mukaan eurooppalaistuminen voi tarkoittaa muutoksia Euroopan ulkoisissa rajoissa, eurooppalaisten instituutioiden kehittämistä, eurooppalaisen keskushallinnon tunkeutumista kansallisiin hallintajärjestelmiin, poliittisen hallinnan muotojen välittämistä tai poliittista yhdentymisprojektia (Olsen 2002, 923–924). Olsenin mukaan yleisin tapa käyttää eurooppalaistumisen käsitettä on viitata käsitteen kolmanteen merkitykseen – eurooppalaisten instituutioiden, identiteettien ja politiikkojen vaikutuksiin kansallisella tasolla (Olsen 2002, 932). Héritierin esittämän näkemyksen mukaan eurooppalaistumista voidaan pitää eurooppalaisista päätöksistä juontuvana prosessina, jolla on vaikutuksia jäsenvaltioiden politiikkoihin ja poliittisiin ja hallinnollisiin rakenteisiin (Héritier 2001, 3). Vielä hienojakoisempi määritelmä, johon eurooppalaistumiskirjallisuudessa usein viitataan, on Claudio Radaellin näkemys, jonka mukaan eurooppalaistuminen käsitteenä tarkoittaa;

Prosesseja, joissa muodolliset ja epämuodolliset säännöt, menettelytavat, poliittiset paradigmat, tyylit, ”tavat tehdä asioita” ja jaetut uskomukset sekä normit, jotka on ensin määritelty ja vahvistettu EU-politiikan valmistelussa ja sitten sisällytetty kansallisen tason toiminnan diskursseihin, identiteetteihin, poliittisiin rakenteisiin ja politiikkoihin, rakentuvat, suodattuvat ja institutionalisoituvat (Radaelli 2003, 30).<sup>53</sup>

<sup>52</sup> engl. ”fast-forward” Europeanization.

<sup>53</sup> Processes of (a) construction, (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy

Radaellin esittämä määritelmä on tutkimukseni kannalta mielekäs, koska siinä huomioidaan, että eurooppalaistumisprosessissa on useita eri vaiheita ja lisäksi tämä määritelmä antaa tärkeän roolin politiikan diskursiiviselle määrittelylle ja rakentamiselle. Tutkimukseni keskiössä on nimenomaan tämän EU-tasolla määritellyn ja vahvistetun politiikan diskursiivinen tuottaminen Kreikan velkojen toimesta.

### 2.3.2. Eurooppalaistumisen mallit – mukautumispaineet ja yhteensopivuus

Yhteistä edellä esitetyille määritelmille on, että niissä katsotaan eurooppalaistumisen olevan ensisijaisesti ylhäältä alas, EU-tasolta kansalliselle tasolle, suuntautuva prosessi. Tällaisessa eurooppalaistumisen mallissa EU-tasolla määritellyt päätökset tuottavat kansallisella tasolla paineita mukautua näihin päätöksiin (Caporaso 2007, 28). Eurooppalaistumistutkimuksessa on kiinnitetty runsaasti huomiota myös alhaalta ylös, jäsenvaltioista EU-tasolle, suuntautuviin prosesseihin (Börzel 2005, 47), mutta tämän tutkimuksen näkökulmasta tämä eurooppalaistumistutkimuksen ulottuvuus ei ole relevantti. Ylhäältä alas suuntautuvassa eurooppalaistumisen mallissa otaksumana on, että EU-tasolla tuotettava mukautumispaine on ensimmäinen keskeinen tekijä, joka luo tarpeen eurooppalaistumiselle. Nämä mukautumispaineet ovat seurausta kohdatuista yhteiskunnallisista ongelmista, kuten talouskriiseistä. Schmidtin ja Radaellin mukaan nämä ongelmat saattavat nousta niin globaalista, eurooppalaisesta kuin kansallisestakin kontekstista (Schmidt & Radaelli 2004, 186–189). Ongelmat saattavat koskea vain tiettyjä politiikan sektoreita tai ne voivat läpäistä useita eri politiikan sektoreita. Lisäksi EU:n kansalliselle tasolle kohdistama paine vaihtelee sen mukaan, ovatko EU:n asettamat vaatimukset lähinnä ohjeellisia, kuten sosiaalipolitiikkaa koskevassa avoimen koordinaation menettelyssä vai hyvin spesifejä, kuten EMU:n vakaus- ja kasvusopimuksen kriteerien kohdalla (Schmidt 2002b, 897). Eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden muutosten kannalta globalisaation tuottamien paineiden on esitetty edellyttävän merkittäviä muutoksia kansallisen tason politiikassa (Hay & Rosamond 2002). Vastaavasti Euroopan integraation on katsottu edellyttävän mukautumista eurooppalaisella tasolla toteutettavaan talouspolitiikkaan Euroopan talous- ja rahaliiton asettamien vaatimusten vuoksi (Dyson 2002). Kohdatut ongelmat tai kriisit saattavat avata tilaisuuden merkittäville poliittisille muutoksille. Kriisit yhtäältä vaativat poliittisia ratkaisuja, ja toisaalta ne tarjoavat erilaisille toimijoille mahdollisuuksia edistää omia tavoitteitaan.

Ylhäältä alaspäin suuntautuvassa eurooppalaistumisen mallissa kansalliselle tasolle kohdistuva paine riippuu siitä, kuinka yhteensopivia kansalliset politiikat ja instituutiot ovat EU-tasolla määriteltyjen

---

paradigms, styles, “ways of doing things”, and the shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies (Radaelli 2003, 30).

päätösten kanssa (Börzel & Risse 2003, 61). Vaikka kriisit ja poliittiset ongelmat johtavat EU-tasolla määriteltävään politiikkaan ja tuottavat jäsenmaille paineita mukautua eurooppalaistumiseen, nämä paineet eivät kohdistu yhtä vahvoina kaikkiin jäsenvaltioihin. Tämä johtuu siitä, että EU:n jäsenvaltioissa ilmenee huomattavia eroavaisuuksia sen suhteen, kuinka hyvin niiden kansalliset instituutiot, käytännöt ja politiikat vastaavat EU:n määrittelemää politiikkaa. Tämä vaihteleva yhteensopivuus<sup>54</sup> tai yhteensopimattomuus<sup>55</sup> on toinen merkittävä eurooppalaistumiseen vaikuttava tekijä (Börzel & Risse 2003, 61). Schmidt ja Radaelli kutsuvat tällaista yhteensopivuutta tai yhteensopivuuden puutetta jäsenvaltioiden historiallisiksi perinnöiksi<sup>56</sup>, jotka vaikuttavat siihen, millaiseksi tarkasteltava politiikan sektori kussakin jäsenvaltiossa on muodostunut (Schmidt & Radaelli 2004, 187). Tällaiset historialliset perinnöt tarkoittavat, että osalle jäsenmaista mukautuminen EU-tasolla määriteltyyn politiikkaan onnistuu helposti ilman, että kansallisia instituutioita on tarvetta juurikaan muuttaa, kun taas toisille jäsenvaltioille integraatioprosessiin mukautuminen edellyttää merkittäviä uudistuksia ja poikkeamista historiallisista perinnöistä. Schmidin mukaan lähtökohtaisena otaksumana on, että mitä paremmin jäsenvaltiossa toteutettavan politiikan substanssi ja keskeiset institutionaaliset järjestelyt vastaavat EU-tasolla esitettyjä vaatimuksia, sitä parempi yhteensopivuus kansallisen tason ja EU-tason välillä vallitsee. Tällöin kansalliselle tasolle ei kohdistu merkittäviä mukautumispaineita. Vastaavasti, mitä enemmän EU-taso ja kansallinen taso poikkeavat toisistaan, sitä heikompaa yhteensopivuus on ja tällöin kansalliselle tasolle kohdistuva paine on merkittävä (Schmidt 2002a, 65).

Diskursiivisen institutionalismin näkökulmasta on olennaista, että yhteensopimattomuus eurooppalaisten ja kansallisten päätösten tai instituutioiden välillä ei vielä itsessään johda paineeseen muuttaa kansallista politiikkaa – siis paineeseen eurooppalaistua. Börzelin ja Rissen mukaan yhteensopimattomuus on ainoastaan välttämätön, mutta ei riittävä syy kansallisella tasolla tapahtuville muutoksille (Börzel & Risse 2003, 63). Se, johtaako yhteensopimattomuus paineeseen mukautua, riippuu kansallisten ja eurooppalaisten toimijoiden aktiivisesta roolista – toisin sanoen siitä, katsovatko toimijat, että yhteensopimattomuus edellyttää kansallisen tason mukauttamista eurooppalaisen mallin mukaiseksi. Tällöin toimijoiden osallistuminen diskursiivisiin prosesseihin, joissa mukautumispaineita ja yhteensopimattomuutta tuotetaan, on avainasemassa. Börzelin ja Rissen mukaan yhteensopimattomuudella ei itsessään ole suurtakaan kausaalista merkitystä sen suhteen, miten eurooppalaistumisprosessit toteutuvat, vaan yhteensopimattomuus toimii vain lähtökohtana

---

<sup>54</sup> engl. goodness of fit.

<sup>55</sup> engl. misfit.

<sup>56</sup> engl. historical legacy.

eurooppalaistumisprosesseille (Börzel & Risse 2006, 492). Tässä tutkimuksessa omaksun kuitenkin toisen näkökulman tähän kysymykseen.

Diskursiivisen institutionalismin lähtökohdista toimijoiden otaksutaan pyrkivän tavoitteelliseen diskursiiviseen kommunikaatioon, jossa tarvetta poliittisille muutoksille ja näkemyksiä mahdollisista politiikan vaihtoehtoista pyritään diskursiivisesti rakentamaan. Tästä näkökulmasta voidaan todeta, että sekä ongelmat, joiden toimijat katsovat edellyttävän poliittisia muutoksia ja luovan paineita kansallisella tasolla että tulkinnat kansallisen tason tarpeesta sopeutua ovat diskursiivisesti rakentuneita. Tällöin komission kaltaiset institutionaaliset yrittäjät ovat avainasemassa määrittelemässä, millaisiin ongelmiin toteutettavalla politiikalla vastataan ja mitä nämä vastaukset edellyttävät kansallisilta toimijoilta. Tämä tarkoittaa, että diskursiivisen institutionalismin näkökulmasta huomio tulee kiinnittää niihin diskursseihin, joissa kansalliselle tasolle suuntautuvia mukautumispaineita ja tulkintoja kansallisen tason yhteensopimattomuudesta tuotetaan. Ei ole suinkaan yhdentekevää, miten mukautumista edellyttäviä ongelmia ja käsityksiä yhteensopimattomuudesta tuotetaan diskursiivisesti. Esittämistäni teoreettisista lähtökohdista näiden tekijöiden diskursiivisella rakentamisella on merkittäviä vaikutuksia siihen, millaista politiikkaa pidetään toivottavana, hyväksyttävänä tai mahdollisena.

Ennen siirtymistäni teoreettisen viitekehysten yhteenvetoon ja operationalisointiin, pohjustan analyysiani tarkastelemalla lyhyesti sosiaalipolitiikan eurooppalaistumisprosesseja Kreikassa ennen Euroopan talouskriisiä. Tällä tavalla pyrin hahmottamaan, millaisiin lähtökohtiin Kreikan velkojen diskursseissa viitataan, kun diskursseissa tuotetaan näkemystä Kreikkaan kohdistuvista mukautumispaineista ja sosiaalipolitiikan yhteensopimattomuudesta.

### 2.3.3. Sosiaalipolitiikan eurooppalaistumisen rajat Kreikassa ennen talouskriisiä

Eurooppalaistumistutkimuksen keskeinen havainto on, että eurooppalaistuminen tuottaa varsin erilaisia lopputuloksia riippuen jäsenvaltioista, ajankohdasta ja tarkastelun kohteena olevasta politiikan sektorista. Eurooppalaistumisen ei voida katsoa johtavan yksiselitteisesti jäsenvaltioiden väliseen kasvavaan yhdentymiseen, mutta ei myöskään kasvavaan eriytymiseen (Börzel & Risse 2006, 495–496). Kansallisella tasolla ilmenevä vastaus EU-tason aloitteisiin voi ilmetä monella tavalla. Vastaus voi olla syvälle käyvää hyväksyntää, jossa EU-tasolta tulevat aloitteet omaksutaan varsin suoraan kansallisella tasolla. Toisaalta kansallisella tasolla voi myös ilmetä vastarintaa, joka torjuu esitetyt muutokset. Börzelin mukaan eurooppalaistuminen voi johtaa myös negatiiviseen muutokseen, jossa kansallisella tasolla eurooppalaistumisen nimissä toteutetut aloitteet tuottavat tilanteen, jossa lopputulos johtaa kansallisen tason ja EU-tason eriytymiseen (Börzel 2005, 58–59).



Kreikan sosiaalipolitiikan eurooppalaistumista tarkasteltaessa on syytä huomioda, että valtaosa hyvinvointivaltiotutkimuksesta sijoittaa Kreikan niin sanottujen etelä-eurooppalaisten tai välimerellisten hyvinvointivaltioiden joukkoon<sup>57</sup> yhdessä Espanjan, Italian ja Portugalin kanssa (Petmesidou & Guillén 2014; Ferrera 2010; Sapir 2006). Ferreran mukaan yhteistä kaikille eteläeurooppalaisen mallin hyvinvointivaltioille ovat heikot julkiset sosiaaliturvaverkot ja perheen tärkeä rooli sosiaaliturvaverkkoa täydentävänä tekijänä. Tätä sosiaaliturvan heikkoutta selittää - perheen keskeisen roolin ohella - epävirallisen ja harmaan talouden suuri merkitys osana talousjärjestelmää ja julkisen vallan heikko hallinnollinen kapasiteetti (Ferrera 2010, 622). Kreikassa nämä etelä-eurooppalaisen hyvinvointivaltion tunnuspiirteet ovat vahvasti läsnä. Sotirios Zartaloudisin mukaan tunnusomaisia heikkouksia sosiaaliturvajärjestelmässä ilmentävät korkea köyhyysaste, matala työllisyysaste, korkeat tuloerot, suuret erot työmarkkinoiden sisäpuolella ja ulkopuolella olevan väestön osalta sekä heikko tulonjako (Zartaloudis 2014, 432). Kreikasta puuttuu universaali sosiaaliturvaverkko, mikä vaikeuttaa köyhyyteen ja tulonjaon eriarvoisuuteen vaikuttamista. Tulonjaon eriarvoisuus ja köyhyysaste ovat jo ennen talouskriisiä olleet Kreikassa sekä EU15- että EU25-maihin verrattuna selvästi keskimääräistä korkeampia<sup>58</sup> (Papatheodorou 2009, 235). Sama trendi on jatkunut läpi 1990-luvun 2000-luvulle ja kriisin alkuun asti. Kreikassa tulonsiirtojen vaikutus eriarvoisuuden vähentämisessä on ollut heikointa verrattuna muihin Etelä-Euroopan jäsenvaltioihin (Petmesidou & Guillén 2014, 301). Matsaganiksen mukaan kuvaava esimerkki tästä sosiaaliturvaverkon puutteellisuudesta on, että Kreikka on eräs harvoista EU:n jäsenvaltioista, joista puuttuu vähimmäistoimeentulon takaava kansallinen tukijärjestelmä (Matsaganis 2011, 509).

Kreikassa merkittävää roolia virallisen hyvinvointivaltion ja julkisen sektorin rinnalla näyttelee niin sanottu epävirallinen sosiaaliturvajärjestelmä (Lyberaki & Tinios 2015). Maria Petmesidoun mukaan tämä tarkoittaa käytännössä, että sosiaaliturva kytkeytyy vahvasti poliittisiin suhteisiin ja sosiaaliturva muodostuu pitkälti henkilökohtaisten ja perhesuhteiden varaan rakentuvaksi järjestelmäksi. Tälle järjestelmälle on tyypillistä mieselättäjyyden korostuminen ja sosiaaliturvan eri muotojen koostuminen useista erilaisista virallisista ja epävirallisista tulonlähteistä (Petmesidou 2013, 600). Kaiken kaikkiaan Kreikassa sosiaaliturvajärjestelmä oli kyvytön vastaamaan sille

---

<sup>57</sup> Määritelmänä etelä-eurooppalainen hyvinvointivaltion malli on lisäys Gøsta Esping-Andersenin kolmijakoiseen hyvinvointivaltioiden kategorisointiin. Esping-Andersenin muodostama kategorisointi perustuu siihen, kuinka paljon valtio suojaa kansalaisiaan markkinoiden riskeiltä. Hän jakaa hyvinvointivaltiot liberaaliin (anglo-amerikkalaiseen), universaaliin (pohjoismaiseen) ja konservatiiviseen (mannermaiseen) kategoriaan (Esping-Andersen 1990).

<sup>58</sup> Vuonna 2009 köyhyysriskissä elävän väestön määrä oli 27,6 %, kun vastaava luku EU27-maissa oli 23,3. Vuonna 2014 vastaavat luvut olivat 36 % Kreikassa ja 24,4 % EU27-maissa (Eurostat 2015).

asetettuihin vaatimuksiin jo ennen talouskriisiä. Voimassa ollut hyvinvointivaltion malli piti yllä asetelmaa, jossa vahvassa työmarkkina-asemassa olevat ja hyvin verkostoituneet ryhmät olivat melko turvatussa asemassa. Vastaavasti laajan epävirallisen talouden piirissä työskentelevät ryhmät, ilman riittävää sosiaaliturvaa oleva ikääntynyt väestö, heikosti koulutetut ja pitkäaikaistyöttömät olivat jatkuvasti haavoittuvassa asemassa (Petmesidou 2013, 602).

Ferreran mukaan Etelä-Euroopan valtioiden joukossa Kreikka on onnistunut kaikista heikoimmin hyvinvointivaltioon kohdistuneiden uudistusten toteuttamisessa. Vaikka Kreikassa toteutettiin 1990-luvulta alkaen useita eri aloitteita, joiden tavoitteena oli muun muassa vahvistaa eläkejärjestelmän julkistaloudellista kestävyyttä ja paikata sosiaaliturvan merkittäviä aukkoja, ei suurin osa näistä uudistuksista ole edennyt tai ne ovat jääneet vain marginaalisiksi (Ferrera 2010, 627). Petmesidoun ja Guillénin mukaan Kreikasta puuttuivat keskeiset toimijat ja hallinnolliset järjestelyt, jotka olisivat voineet edistää sosiaalipolitiikkaan kohdistuvia uudistuksia. Valtiokeskeinen ja paternalistinen sosiaalisen organisoitumisen malli johti uudistusten jyrkkään politisoitumiseen ja konfliktihakuinen työmarkkinasuhteiden järjestelmä esti uudistusten hakemisen neuvottelujen kautta (Petmesidou & Guillén 2014, 299). Sosiaalipolitiikan uudistusten osalta sosiaalimenot ovat kasvaneet Kreikassa kolmen viimeisen vuosikymmenen aikana nopeasti. Manos Matsanagiksen mukaan sosiaalimenojen heikko hallinta ja nopea kasvu olivat keskeisiä tekijöitä talouskriisin synnyssä (Matsaganis 2011, 504). Petmesidou kuitenkin huomauttaa, että ennen talouskriisiä sosiaalimenot olivat edelleen matalat suhteutettuna bruttokansantuotteeseen. Hänen mukaansa tämä selittyy ensinnäkin sillä, että Kreikassa sosiaalimenojen kasvu alkoi varsin matalalta tasolta 1980-luvulla. Nopeasta menojen kasvusta huolimatta Petmesidou korostaa, että ennen talouskriisiä Kreikan sosiaalimenot olivat edelleen alle EU15-maiden keskiarvon<sup>59</sup>, joten Matsaganiksen väite sosiaalimenojen liiallisesta kasvusta näyttää osittain kyseenalaiselta (Petmesidou 2013, 599).

Edellä tarkastellun hyvinvointivaltion heikon kehityksen valossa ei näytä yllättävältä, että Kreikassa sosiaalipolitiikan eurooppalaistumiseen on perinteisesti liitetty vahvoja toiveita. Zartaloudisin mukaan ennen Euroopan talouskriisiä EU- ja eurojäsenyyteen liitetty eurooppalaistuminen yhdistettiin ensisijaisesti nousevaan elintasoon ja yhteiskunnalliseen kehitykseen, josta kreikkalaisten ajateltiin pääsevän osallisiksi (Zartaloudis 2014, 443). Theodoros Sakellaropoulos huomauttaa, että Kreikan tuki vahvalle sosiaaliselle Euroopalle on ollut havaittavissa jo 1980-luvulta lähtien. EU:n tulevaisuuteen kohdistuvissa suunnitelmissa Kreikka on painottanut muun muassa vahvempaa

---

<sup>59</sup> Kreikan bruttokansantuote henkeä kohti oli vuonna 2008 noin 90 % EU15-maiden keskiarvosta ja Kreikan sosiaalimenot henkeä kohden olivat noin 80 % EU15-maiden keskiarvosta (Petmesidou 2013, 599).

sosiaalipolitiikan koordinoitua ja aktiivisemmän työvoimapolitiikan muodostamista EU:ssa. Kreikassa julkinen mielipide, toisiaan seuranneet hallitukset ja ammattiliitot ovat tukeneet vahvasti EU:n sosiaalista ulottuvuutta vahvistavia aloitteita. Tosin sisäisiä eroja on havaittavissa sen suhteen, että sosialistivetoiset hallitukset ovat esittäneet tavoiteltavana mallina ensisijaisesti pohjoismaiset hyvinvointivaltiot, kun taas keskustaoikeiston käyttämänä mallina ovat olleet ennen kaikkea liberaalin mallin mukaiset valtiot (Sakellaropoulos 2007, 212).

Sakellaropouloksen mukaan sosiaalisen Euroopan vahvistamiseen tähtäävien aloitteiden on toivottu korjaavan Kreikan omassa sosiaaliturvajärjestelmässä ilmeneviä puutteita ja EU:lta saatavan rahoituksen on suunniteltu olevan tältä osin tärkeä tekijä. Sosiaalisen Euroopan kehittäminen on nähty rinnakkaisena projektina yhteismarkkinoiden vahvistamisen kanssa ja EU:lle on hahmoteltu vahvaa roolia unionin sisäisen tulonjaon tasaamisessa (Sakellaropoulos 2007, 212). Käytännössä tämä näkemys on tarkoittanut, että Kreikka on perinteisesti kannattanut EU:n kehittämistä federalistiseen suuntaan, jossa EU:lla olisi vahva rooli jäsenvaltioiden sosiaalisen yhdentymisen vahvistajana. Tällaisen näkemyksen avainpiirteitä ovat vahvojen sosiaalisten instituutioiden, yhteisen sääntelyn ja EU-tason tulonjaon korostaminen (Sakellaropoulos 2007, 226).

Sosiaalipolitiikan eurooppalaistuminen on nauttimastaan kannatuksesta huolimatta kohdannut huomattavia ongelmia Kreikassa. Sakellaropouloksen mukaan Kreikassa on havaittavissa asymmetria valtion omaksuman vahvaa sosiaalista Eurooppaa kannattavan agendan ja kansallisesti varsin heikkojen sosiaalipolitiikan uudistamistulosten välillä (Sakellaropoulos 2007, 225). Aikaisemmassa tutkimuksessa heikolle eurooppalaistumiskehitykselle on löydetty useita eri syitä. Osittain eurooppalaistumisen ongelmat näyttävät johtuvan kansallisessa kontekstissa ilmenevistä tekijöistä, toisaalta EU:lla ei näytä olleen käytössään vahvoja menetelmiä, joilla pakottaa jäsenvaltiot mukautumaan EU:n määrittelemiін tavoitteisiin. Featherstone ja Papadimitroun mukaan toistuva ilmiö Kreikan eurooppalaistumisen osalta näyttää olevan, että EU-tason aloitteet on omaksuttu politiikan agendalle, mutta käytännössä näiden aloitteiden toimeenpano on jäänyt vaillinaiseksi tai uudistusten toimeenpano on kohdannut vastarintaa kansallisilta intressiryhmiltä. Käytännössä esimerkiksi pyrkimykset uudistaa kestävyysvajeesta kärsivää eläkejärjestelmää ovat epäonnistuneet toistuvasti (Featherstone & Papadimitrou 2008, 114).

Vaikka EMU:n hyväksymiskriteerejä voidaan pitää EU:n käytössä olevista välineistä vahvimpina, edes näiden kriteerien luomat paineet eivät johtaneet merkittäviin muutoksiin eläkejärjestelmän uudistuksessa (Featherstone & Papadimitrou 2008, 114–115). Vastaavasti työmarkkinoiden uudistusten osalta Kreikassa on omaksuttu, ensin Euroopan työllistämistä strategia ja myöhemmin

Lissabonin strategia osaksi työmarkkinoiden uudistusagendaa. Näiden strategioiden keskeisenä sisältönä on ollut lisätä työmarkkinoiden joustavuutta ja purkaa asetelmaa työmarkkinoiden sisäpuolisten ja ulkopuolisten työntekijöiden välillä. Käytännössä agendan toteuttaminen on kuitenkin ollut hankalaa, eikä EU:lla ole ollut vahvoja keinoja agendan edistämiseksi (Featherstone & Papadimitrou 2008, 149–150).

Yhteenvedona voidaan todeta, että hyvinvointivaltion perustoiminnot olivat Kreikassa heikolla tasolla jo ennen talouskriisiä, joten kriisi iski erittäin haavoittuvaan ja heikkoon sosiaaliturvajärjestelmään. Tämän järjestelmän mahdollisuudet vastata esitettyihin vaatimuksiin edes normaaliolosuhteissa olivat rajalliset. Edellisessä alaluvussa esittämieni käsitteiden pohjalta voidaan todeta Kreikan sosiaalipolitiikan eri sektorien sopeutuneen varsin heikosti eurooppalaistumisen asettamiin vaatimuksiin. Toisin sanoen yhteensopimattomuus eurooppalaisten vertailukohtien kanssa oli huomattava jo ennen Euroopan talouskriisiä.

Kuten edellä on käynyt ilmi, Kreikassa sosiaalipolitiikan eurooppalaistuminen on edennyt ennen talouskriisiä, kunnianhimoisista tavoitteista huolimatta, varsin rajallisesti. Syyt tähän näyttävät löytyvän kansallisella tasolla kyvyttömyydestä ja haluttomuudesta panna toimeen keskeisiä sosiaalipolitiikan uudistuksia. EU:n tasolla taas näyttää siltä, että EU:lta ovat puuttuneet vahvat politiikan välineet, joilla panna toimeen sosiaalipolitiikan eurooppalaistumista politiikan eri osa-alueilla. Kuten tämän alaluvun alussa totesin, eurooppalaistuminen ei näytä tuottavan yhteneviä tuloksia eri jäsenvaltioissa. Kreikan kohdalla näyttääkin siltä, että ennen Euroopan talouskriisiä sosiaalipolitiikka oli Kreikassa kohdannut eurooppalaistumisen rajat (Featherstone & Papadimitrou 2008, 209). Kreikan sopeutusohjelmien myötä tämä tilanne näyttää muuttuneen merkittävästi. Yhtäältä sopeutusohjelmat ovat vahvistaneet olennaisesti EU:n kykyä vaikuttaa sosiaalipolitiikan eurooppalaistumiseen Kreikassa. Toisaalta kreikkalaisten eurooppalaistumiseen liittämät positiiviset odotukset näyttävät muuttuneen perustavanlaatuisesti, kun sopeutusohjelmien myötä tapahtuva eurooppalaistuminen yhdistetään kasvavissa määrin budjettikuriin ja hyvinvointivaltion alasajoon (Zartaloudis 2014, 443).

#### **2.4. Teoreettisen viitekehyksen operationalisointi, tutkimuskysymykset ja tutkimusasetelma**

Olen edellä tarkastellut lähtökohtia, joille tutkimusongelmani perustuu. Seuraavassa osoitan, miten teoreettinen viitekehys on operationalisoitavissa tutkimuksessani, miten tämä viitekehys ohjaa tutkimuskysymysten muodostumista ja millainen tutkimusasetelma näistä lähtökohdista on mahdollista rakentaa.

#### 2.4.1. Tutkimuskysymykset

Johdannossa määrittelin tutkimukseni tavoitteeksi pyrkimyksen tuoda uutta näkökulmaa Kreikan sopeutusohjelmien muodossa toteutuvan eurooppalaistumisprosessin sosiaaliseen ulottuuteen. Pyrin tähän tavoitteeseen tarkastelemalla, miten ohjelmia käsittelevissä diskursseissa tuotetaan hyvinvointivaltion uudistamista edellyttäviä tosiasioita sekä taloudellisia ja poliittisia imperatiiveja. Otaksun, että tällä tavoin on mahdollista löytää uusia tulkintoja siitä, millaista hyvinvointivaltion muutosta sopeutusohjelmilla edistetään, sekä millaisin perustein ja millaisin reunaehdoin tätä uudistusta viedään eteenpäin. Edellä esittämiini teoreettisiin lähtökohtiin perustuen, omaksun tutkimukseeni näkökulman, josta tarkastelen Kreikan velkojen diskursseja tavoitteellisena diskursiivisena kommunikaationa, jonka pyrkimyksenä on määrittää Kreikan sopeutusohjelmien sisältö, tavoitteet, vaihtoehdot ja vaikutukset.

#### **Näistä lähtökohdista esitän kolme toisiaan täydentävää tutkimuskysymystä:**

**Ensinnäkin** kysyn, miten Kreikkaan kohdistuvat mukautumispaineet ja taloudellista sopeuttamista edellyttävät ongelmat tuotetaan Kreikan velkojen diskursseissa ja miten nämä diskurssit muuttuvat sopeutusohjelmien aikana. Esittämäni eurooppalaistumisen mallin otaksutuksena on, että eurooppalaistumista edellyttävän, EU:n Kreikalle tuottaman mukautumispaineen, otaksutaan olevan keskeinen eurooppalaistumisen ennakkoehto. Diskursiivisen institutionalismin näkökulmasta on tällöin perusteltua kysyä, miten toimijat tuottavat diskursiivisesti näkemyksen mukautumista edellyttävistä ongelmista. Toisin sanoen, miten diskursseissa tuotetaan niitä tosiasioita ja poliittisia ja taloudellisia imperatiiveja, jotka edellyttävät sopeutusohjelmien mukaista politiikkaa? Tarkentavana kysymyksenä tarkastelen, millaisia vaihtoehtoja toteutettavalle politiikalle esitetään ja miten vaihtoehtoisia toimintamalleja suljetaan pois mahdollisten ratkaisujen piiristä.

**Toiseksi** kysyn, miten käsitystä sosiaalipolitiikan eri osa-alueiden yhteensopivuudesta tai yhteensopimattomuudesta tuotetaan diskursiivisesti ja miten nämä diskurssit muuttuvat sopeutusohjelmien aikana. Olen edellä osoittanut, miten eurooppalaistumisen osalta EU-tason ja kansallisen tason välinen yhteensopimattomuus on välttämätön, muttei riittävä syy eurooppalaistumiselle. Diskursiivisen institutionalismin lähtökohdista on perusteltua tarkastella, miten diskursseissa tuotetaan näkemystä yhteensopimattomuudesta poliittisia toimenpiteitä ja ratkaisuja edellyttävänä tekijänä. Tältä osin aineistossa tulee kiinnittää huomiota siihen tapaan, jolla tarkasteltavissa diskursseissa rakennetaan näkemystä tietyn sosiaalipolitiikan osa-alueen aikaisemmasta kehityksestä ja rinnastetaan sen kehitys vastaaviin vertailukohtiin muissa EU:n jäsenvaltioissa. Toisin sanoen, tarkastelen näkyvätkö eurooppalaistumiskappaleessa esittelemäni

Kreikan aikaisemmat heikot onnistumiset sosiaalipolitiikan uudistamisessa Kreikan velkojen diskursseissa osana niitä perusteluja, joita sopeutusohjelmien toteuttamiselle annetaan.

**Kolmanneksi** kysyn, miten käsitystä sopeutusohjelmien sosiaalisista vaikutuksista tuotetaan Kreikan velkojen diskursseissa ja miten nämä diskurssit muuttuvat sopeutusohjelmien aikana. Sopeutusohjelmien aikana Kreikassa on ilmennyt merkittäviä sosiaalisia ongelmia, jotka ovat ilmenneet muun muassa työttömyyden ja köyhyyden huomattavana kasvuna. Sopeutusohjelmien edellyttämät toimenpiteet, esimerkiksi sosiaaliturvan leikkausten ja työsuhdeturvan heikentämisen muodossa, ovat useissa eri yhteyksissä pahentaneet näitä sosiaalisia ongelmia ja vaikeuttaneet niihin vastaamista. Kreikan velkojen voidaan otaksua reagoivan tavalla tai toisella tällaisiin ongelmiin ohjelmien etenemisen aikana. Sopeutusohjelmien myötä Kreikan velkojat ja erityisesti komissio ovat avainasemassa määrittelemässä ohjelmien edellyttämien toimenpiteiden ohella myös sitä, mistä ilmenneissä sosiaalisissa ongelmissa on kyse. Diskursiivisen institutionalismin lähtökohdista on tällöin perusteltua tarkastella, miten näitä sosiaalisia ongelmia käsitellään Kreikan velkojen diskursseissa. Erityisesti on syytä kiinnittää huomiota siihen, millaisia sosiaalisten ongelmien esitetään olevan, mistä niiden katsotaan johtuvan ja miten sosiaalisiin ongelmiin katsotaan voitavan reagoida.

Kaikkien kolmen tutkimuskysymyksen osalta kiinnitän huomiota sekä diskurssien substanssiin että diskurssien muutokseen. Tämä lähestymistapa perustuu diskursiivisen institutionalismin näkemykseen diskursseista sekä toimijoiden ideoiden representaatioina että diskurssien kommunikaatioon tähtäävinä vuorovaikutuksellisin prosesseina. Tämän kommunikaation katsotaan olevan tavoitteellista toimintaa, jossa pyritään määrittämään mahdollisen, uskottavan ja toivottavan politiikan vaihtoehtoja. Toin luvussa 2.1.2. esille, miten diskursseja vuorovaikutuksellisin prosesseina on mahdollista jäsentää institutionaalisen muutoksen mekanismien avulla. Tämä tarkoittaa, että kiinnitän diskurssien analyysissä huomiota siihen, miten erilaisia toimijoiden ideoita esitetään, miten erilaisia ideoita liitetään toisiinsa – eli askarrellaan ja miten erilaisten institutionaalisten käytäntöjen merkityksiä muutetaan – eli käännetään.

#### 2.4.2. Tutkimusasetelma

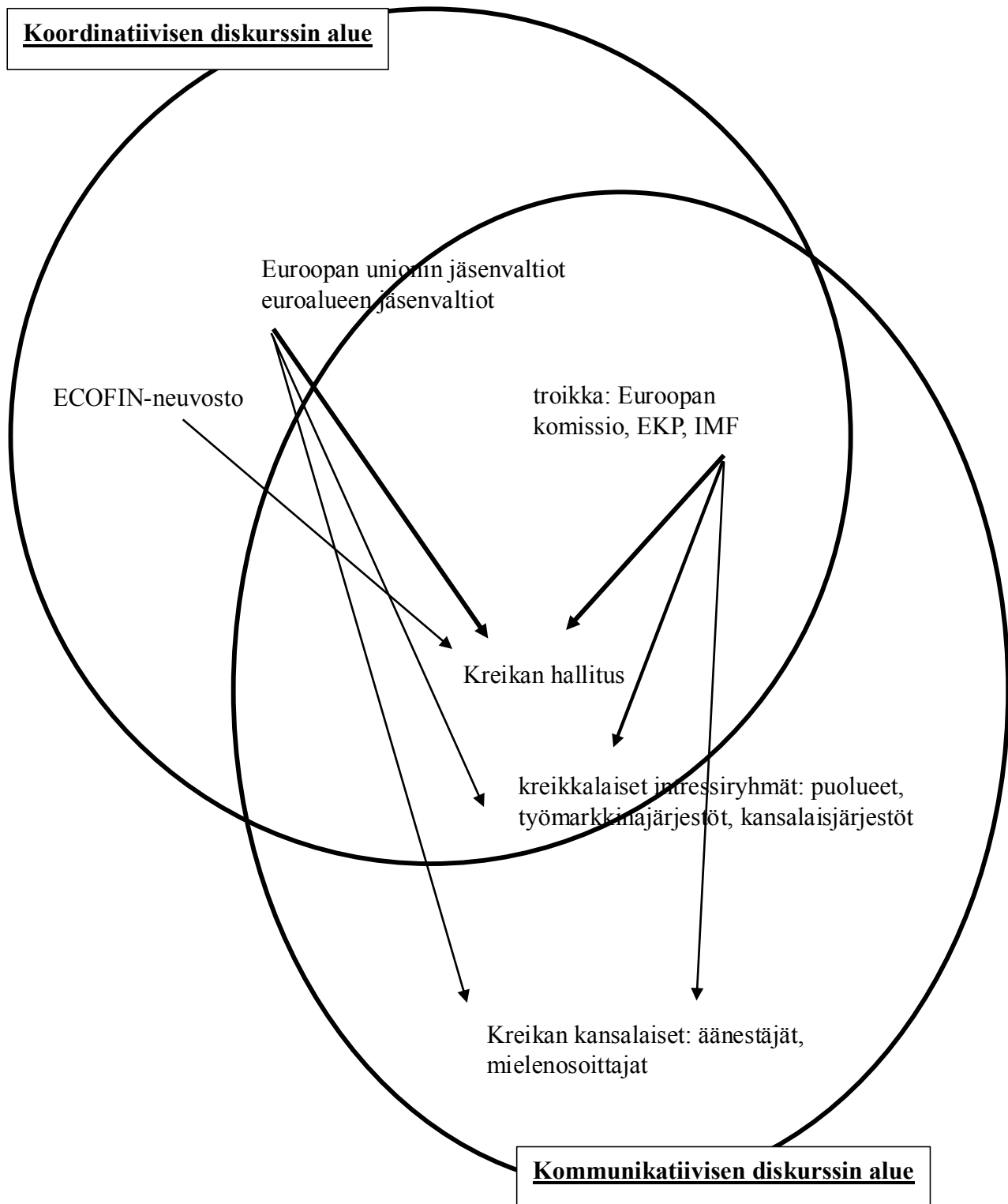
Otaksun että Kreikan velkojen diskurssit ovat kokonaisuudessaan melko koherentteja. Tällä tarkoitan sitä, että oletan Eurooppa-neuvoston, euroalueen huippukokouksen, euroryhmän ja komission tuottamien virallisten diskurssien olevan keskenään melko yhteneviä. Tämä on perusteltua, koska ensinnäkin jäsenvaltioiden väliset foorumit edustavat pääosin samoja tahoja hieman eri kokoonpanoin ja lisäksi komissio toimii Kreikan sopeutusohjelmien osalta ennen kaikkea

jäsenvaltioiden edustajana. Otaksun, että eri toimijoiden välillä on havaittavissa vaihtelua ensisijaisesti sen suhteen, mihin politiikan osa-alueisiin diskursseissa kiinnitetään huomiota. Esimerkiksi euroryhmä käsittelee lähes ainoastaan finanssi- ja talouspolitiikkaa. Vastaavasti komission tuottamissa raporteissa ja asiakirjoissa tarkastellaan varsin yksityiskohtaisesti erilaisia sopeutusohjelmiin sisältyviä politiikan sektoreita.

Lisäksi otaksun, että sopeutusohjelmien osalta koordinatiivisen ja kommunikatiivisen diskurssin alueet sijoittuvat osittain limittäin suhteessa toisiinsa. Näin ollen ei ole perusteltua vetää jyrkkää rajaa eri diskurssien osa-alueiden välille. Sen sijaan diskursseista voidaan tunnistaa sekä koordinatiivisia että kommunikatiivisia elementtejä. Suurin osa Kreikan velkojista osallistuu sekä koordinatiiviseen että kommunikatiiviseen diskurssiin. Koordinatiivinen diskurssi on ohjelmien osalta havaittavissa ennen kaikkea tavassa, jolla ohjelmien asiakirjoissa ja raporteissa sekä Euroopan komission, euroryhmän, Eurooppa-neuvoston ja euroalueen valtiojohtajien julkilausumissa ja puheissa pyritään rakentamaan yhtenäistä näkemystä ohjelmien edellyttämästä politiikasta. Koordinatiivisen diskurssin alueeseen voidaan laskea myös Kreikan velkojien diskurssit, jotka on suunnattu erityisesti Kreikan johtaville poliitikoille, Kreikan hallitukselle, kreikkalaisille puolueille ja kreikkalaisille viranomaisille, jotka osallistuvat ohjelmien sisällön muodostamiseen. Kommunikatiivinen diskurssi on havaittavissa tavassa, jolla Kreikan velkojat pyrkivät ohjelmien edellyttämän politiikan perusteluun ja legitimointiin. Kommunikatiivisen diskurssin osalta Kreikan velkojat ovat toistuvasti vedonneet sekä Kreikan hallitukseen että Kreikan kansalaisiin ohjelmien toteuttamisen puolesta.

Muodollisen institutionaalisen kontekstin osalta Kreikan sopeutusohjelmat muodostavat tilanteen, jossa Kreikan velkojien ja erityisesti komission rooli institutionaalisina yrittäjinä korostuu. Havainnollistan oheisella kuviolla (**kuvio 1**) tätä diskursiivisen vuorovaikutuksen muodostumista ja eri toimijoiden sijoittumista suhteessa diskursiiviseen vuorovaikutukseen. Komission, EKP:n ja IMF:n muodostama troikka on keskiössä sekä koordinatiivisen että kommunikatiivisen diskurssin alueella. Vastaavasti EU:n jäsenvaltiot ovat eri kokoonpanoissa (Eurooppa-neuvosto, euroalueen huippukokous, euroryhmä), aktiivisia ensisijaisesti koordinatiivisen diskurssin alueella, mutta ajoittain myös nämä Kreikan velkojat osallistuvat kommunikatiiviseen diskurssiin. Koordinatiivinen diskurssi on suunnattu erityisesti Kreikan hallitukselle, kreikkalaiselle poliittiselle eliitille ja viranomaisille. Kommunikatiivinen diskurssi on suunnattu näiden toimijoiden lisäksi myös Kreikan kansalaisille.

**Kuvio 1 Diskursiivisen vuorovaikutuksen rakenne Kreikan sopeutusohjelmissa.**





### **3. TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTO**

Tässä luvussa tarkastelen tutkimukseni menetelmällisiä valintoja ja tutkimukseni aineistoa. Esittelen ensiksi käyttämäni tutkimusmenetelmät – kehysanalyysin ja tulkinnallisen prosessin seurannan ja tarkastelen millaisessa muodossa ne ovat sovellettavissa tutkimukseeni ja miksi tukeudun näiden kahden tutkimusmenetelmän yhdistämiseen. Toiseksi esittelen käyttämäni aineiston, perustelen miksi olen valinnut tämän aineiston, miten se mahdollistaa tutkimuskysymyksiini vastaamisen sekä tarkastelen kriittisesti käyttämässäni aineistossa mahdollisesti esiintyviä puutteita.

#### **3.1. Tutkimusmenetelmät**

Tutkimuksessani olisi mahdollista tukeutua useisiin erilaisiin vaihtoehtoisiihin menetelmiin. Varsin yleisesti käytetty lähestymistapa diskurssien tutkimukseen on diskurssianalyysi, jossa aineistosta pyritään havaitsemaan erilaisia diskursseja ja analysoimaan näiden diskurssien keskeisiä piirteitä (ks. esim. Fairclough 2003). Tutkimukseni teoreettisten lähtökohtien ja tutkimuskysymysteni luonteen vuoksi tukeudun kuitenkin toisenlaiseen menetelmälliseen ratkaisuun. Teorialuvussa esittämäni näkemys diskursiivisesta institutionalismista korostaa diskurssien luonnetta sekä toimijoiden ideoiden representaatioina eli diskurssien substanssina että prosesseina, joissa näitä ideoita pyritään kommunikoidaan. Tutkimuskysymykseni koskevat molempia näistä diskurssien ulottuvuuksista, sekä diskurssien substanssia että diskurssien muutosta. Tämän vuoksi tukeudun tutkimuksessani kahden eri tutkimusmenetelmän – kehysanalyysin ja tulkinnallisen prosessin seurannan yhdistämiseen.

Kehysanalyysi on tässä tutkimuksessa perusteltu tutkimusmenetelmä, koska sen avulla on mahdollista havaita, jäsentää ja eritellä Kreikan sopeutusohjelmia koskevien diskurssien substanssia eli näiden diskurssien sisältämiä toimijoiden ideoita. Tulkinnallinen prosessin seuranta mahdollistaa vuorostaan kehysanalyysin tulosten sijoittamisen asiayhteyteensä, diskursseissa ilmenevien muutosten havainnoinnin ja erilaisten kehysten tulkinnan osana sopeutusohjelmien toteuttamista. Tulkinnallisen prosessin seurannan keinoin on mahdollista analysoida diskursseissa ilmenevien ideoiden esittämisen, askartelun ja kääntämisen mekanismeja.

##### **3.1.1. Kehysanalyysi diskurssien substanssin analyysin tekniikkana**

Kehyksille, kehystämislle ja kehysanalyysille on löydettävissä useita eri määritelmiä ja erilaiset lähestymistavat painottavat hieman eri puolia tämän tutkimusorientaation osalta (Fischer 2003, 143–144; Goffmann 1986). Käsitteinä diskurssien ja kehysten voidaan katsoa olevan lähellä toisiaan (van der Veen 2005, 91; Karvonen 2000, 83–84), mutta tutkimukseni kannalta näiden käsitteiden

erottaminen toisistaan on tarpeen. Osassa kehysanalyysia kehystäminen määritellään huomattavan laajasti, jolloin kehystämisen piiriin katsotaan kuuluvan muun muassa sellaisia käsitteitä kuin skeema ja narratiivi (Daviter 2007, 663). Tämän tutkimuksen kannalta Martin Reinin, Donald Schönin ja Robert Entmanin esittämät kehysten määritelmät ovat avuksi. Rein ja Schön tarjoavat tiiviin määritelmän, jonka mukaan kehys on näkökulma, josta käsin monimutkainen, epäselvästi määritelty ja problemaattinen tilanne voidaan ymmärtää ja sen suhteen voidaan toimia (Rein & Schön 1993, 146). Robert Entman tarjoaa vielä hienojakoisemman määritelmän kehystämiseksi. Hänen mukaansa kehystäminen tarkoittaa tiettyjen havaitun todellisuuden piirteiden valintaa ja korostamista osana tekstien kautta tapahtuvaa kommunikaatiota. Tämä tapahtuu tavalla, joka korostaa tiettyjä ongelmien määritelmiä, kausaalisia tulkintoja, moraalisia arvostelmia ja ratkaisuehdotuksia (Entman 1993, 52). Amandine Crespyn mukaan eräs tapa hahmottaa kehysten ja diskurssien välistä eroa on ajatella kehysten edustavan diskurssien elementtejä (Crespy 2015, 107). Tässä tutkimuksessa tukeudun tähän Crespyn näkemykseen ja ymmärrän kehysten määritelmän siten, että kehykset edustavat diskurssien osia ja ilmentymiä tarkasteltavassa tekstissä. Tästä lähtökohdasta käsin diskurssien ei otaksuta olevan täysin koherentteja, vaan yksi diskurssi saattaa sisältää useita samansuuntaisia, limittäisiä tai jopa keskenään ristiriitaisia kehyksiä.

Kehystämisen tavoin myös kehysanalyysi voidaan ymmärtää usealla eri tavalla, riippuen siitä, millaisista lähtökohdista tutkimusta tehdään. Esimerkiksi Mary Hawkesworth jaottelee kehysanalyysin eri muodot kolmeen eri kategoriaan – behavioralistiseen, tulkinnalliseen ja poststrukturalistiseen kehysanalyysiin (Hawkesworth 2012, 116–120). Crespyn mukaan kehysanalyysin voidaan katsoa olevan diskurssianalyysin alakäsite ja edustavan erästä diskurssianalyysin alle sijoittuvaa menetelmällistä lähestymistapaa (Crespy 2015, 106). Edellä esittämäni kehysten määritelmän pohjalta ymmärrän kehysanalyysin tässä tutkimuksessa tekniikkana, joka mahdollistaa diskurssien substanssin analysoinnin ja erittelyn. Crespyn mukaan kehysanalyysi on joustava lähestymistapa, jonka kautta on mahdollista analysoida, miten erilaiset diskursiiviset elementit – eli kehykset - mahdollistavat toimijoille merkitysten rakentamisen suhteessa tarkasteltavaan ilmiöön (Crespy 2015, 107). Douglas Creed, Jeffrey Langstraat ja Maureen Scully tiivistävät tämän seuraavasti:

”kehysanalyysi on tekniikka, jossa tekstiä lähestytään kiinnittäen huomiota sen monimuotoisiin ideaelementteihin – kysyen samalla: mikä pitää näitä elementtejä koossa? Kehysanalyysin tavoitteena on ymmärtää, miten tietyt ideaelementit linkittyvät toisiinsa muodostaen merkityskokonaisuuksia, jotka on mahdollisesti koodattu tiiviisiin ilmaisuihin,

jotka edustavat näitä merkityskokonaisuuksia. Nämä ideaelementit sijoittuvat ja niitä ilmnennetään diskursiivisessa toiminnassa (Creed ym. 2002, 37).<sup>60</sup>

Kehysanalyysissä aineiston valintaa ja koontia seuraa aineiston jäsentäminen analyyttisiin kategorioihin, jotka johdetaan deduktiivisesti käytettävästä teoreettisesta viitekehyksestä tai rakennetaan induktiivisesti aineiston pohjalta (Crespy 2015, 110). Tässä tutkimuksessa johdan käyttämäni analyttiset kategoriat luvussa 2.1.1. esittämästäni Schmidtin ideoiden kolmijaosta. Kuten toin teorialuvussa esiin, Schmidt katsoo toimijoiden ideoiden ilmenevän kolmella eri tasolla – ensinnäkin poliittisiin ongelmiin tarjottavina välittöminä ratkaisuin, toiseksi tarkasteltavien kysymysten määritelmänä ja ohjelmallisina poliittisina paradigmina sekä kolmanneksi perustavanlaatuisiin normeihin ja arvoihin vetoavina maailmankatsomuksina ja ideologioina. Tämän ohella Schmidt jakaa toimijoiden ideat luonteeltaan kognitiivisiin ja normatiivisiin ideoihin.

Käytännössä toteutin kehysanalyysin tässä tutkimuksessa siten, että luin aineistoani pyrkien samalla tunnistamaan tekstissä toistuvia säännönmukaisuuksia ja muodostin näistä havaitsemani kehykset. Tämän jälkeen jaoin tekstistä tekemäni havainnot muodostamiini analyttisiin kategorioihin ja erittelin tässä yhteydessä havaitsemieni kehysten sisältämiä kognitiivisia ja normatiivisia otaksumia. Olen esittänyt tämän jaottelun luvussa 4.1. taulukossa 1 sivulla 56 samalla perustellen, mihin jaottelu pohjautuu. Kehysanalyysi on tulkinnallinen tutkimusmenetelmä, joten analyysin tuloksiin liittyy väistämättä subjektiivinen ulottuvuus ja myös muihin tuloksiin olisi voitu päätyä. Analyysiluvussa pyrin kuitenkin mahdollisimman tarkasti tuomaan esiin, millä perusteella olen jakanut havaitsemani kehykset eri kategorioihin ja osoitan, millaiset havainnot tekstissä ilmentävät kuhunkin analyttiseen kategoriaan jakamiani kehyksiä.

### 3.1.2. Tulkinnallinen prosessin seuranta

Amandine Crespyn mukaan kehysanalyysin pohjalta saavutettujen tulosten tulkinta edellyttää kehyksissä ilmenevien muutosten diakronista analyysiä ja seurantaa. Tämä tarkoittaa käytännössä kehysten välisten muutosten vertailua suhteessa aikaan ja paikkaan (Crespy 2015, 114). Kuten edellä toin esiin, lähtökohtaisena otaksumana kehysanalyysiä tehtäessä on, että tarkasteltava diskurssi voi sisältää useita toistensa kanssa ristiriitaisia ja jopa toisilleen vastakkaisia kehyksiä. Audie Klotz ja

---

<sup>60</sup> Frame analysis, then, is a technique for approaching a text by attending to its diverse idea elements with the following question: What holds these elements together? The goal of frame analysis is understanding how certain idea elements are linked together into packages of meaning, potentially encoded into soundbite-like signifiers that stand for those packages of meaning, and deployed in situated discursive activity (Creed ym. 2002, 37).

Cecelia Lynch korostavatkin, että kehysanalyysiä tehtäessä on olennaista huomioida, saavuttaako tietynlainen kehys merkittävän aseman tarkasteltavassa kontekstissa ja leviääkö tämä kehys. Tämän ohella on tärkeää vertailla keskenään erilaisia kehyksiä ja arvioida näiden suhdetta toisiinsa. Yhtä kehystä ei tule sinällään hyväksyä, vaan se tulee rinnastaa ja suhteuttaa muihin vastaaviin ja kilpaileviin kehyksiin. Tämä tarkoittaa käytännössä, että tarkasteltavan diskurssin ei tule otaksua olevan täysin koherentti tai yhtenevä. Sen sijaan on syytä kiinnittää huomiota siihen tapaan, jolla diskurssien sisältämät erilaiset kehykset ilmentävät hajanaisuuksia, ristiriitoja ja koherenssin puutetta tarkasteltavissa diskursseissa (Klotz & Lynch 2007, 54–55; van der Veen 2005, 92). Tätä erilaisten kehysten korostumista tai vaikenemista on mahdollista hahmottaa seuraamalla, miten erilaiset kehykset tarkasteltavan ilmiön suhteen nousevat esiin, jäävät sivuun tai muuttuvat ajan kuluessa (Crespy 2015, 107). Toisin sanoen on syytä kiinnittää huomiota siihen, miten toimijat esittävät, askartelevat ja kääntävät erilaisten kehysten ilmentämiä ideoita osana koordinatiivisia ja kommunikatiivisia diskursseja. Tämä edellyttää, että tässä tutkimuksessa kehysanalyysin pohjalta tehtyjä havaintoja tulkitaan osana sitä prosessia, jossa näitä kehyksiä käytetään ja muutetaan. Tältä osin tukeudun tulkinnalliseen prosessin seurantaan.

Andrew Bennettin ja Jeffrey Checkelin mukaan prosessin seuranta on todistusaineiston analyysiä suhteessa prosesseihin, tapahtumasarjoihin ja tapahtumien konjunktuihin, joita ilmenee tarkasteltavassa tapauksessa ja jotka voisivat kausaalisesti selittää tarkasteltavan tapauksen (Bennett & Checkel 2015, 7-8). Kuten olen edellä tuonut ilmi, kausaliteetti voidaan ymmärtää hyvin eri tavoin riippuen siitä, millaisista lähtökohdista tutkimusta tehdään. Pascal Vennessonin mukaan prosessin seurannasta on olemassa erilaisia sekä positivistisiin että tulkinnallisiin lähtökohtiin tukeutuvia näkemyksiä (Vennesson 2008, 232). Schmidtin mukaan useimmissa empiirisissä tutkimuksissa, joissa tarkastellaan ideoiden merkitystä jonkin historiallisen prosessin kuluessa, tukeudutaan prosessin seurantaan. Näin on mahdollista esittää, miten ideat ja argumentit kytkeytyvät toimintaan ja toimivat ohjeina, joiden perusteella poliittiset toimijat tietävät, miten toimia ja perustelevat ja legitimoivat toimintaansa. Tällä tavoin on mahdollista seurata empiirisesti niitä ideoita, jotka ovat keskeisiä muutosprosesseille ja samalla demonstroida näiden ideoiden kausaalista merkityksellisyyttä (Schmidt 2012, 89–90). Tulkinnallinen prosessin seuranta muistuttaa historiallista narratiivia, mutta kuten Vennesson huomauttaa, prosessin seuranta poikkeaa tietyiltä osin perinteisestä historiallisesta narratiivista. Ensinnäkin prosessin seuranta keskittyy vain tiettyihin tarkasteltavan ilmiön piirteisiin, toiseksi se perustuu teoreettiseen viitekehykseen ja kolmanneksi tulkinnallinen prosessin seuranta pyrkii selittämään tiettyyn lopputulokseen johtaneen prosessin (Vennesson 2008, 235).

Vennessonia (Vennesson 2008, 234) mukaillen, tulkinnallisen prosessin seurannan keinoin on mahdollista tehdä havaintoja toimijoiden uskomuksista ja tulkinnoista ja esittää nämä joukossa rajallisia kategorioita – tässä tutkimuksessa kehyksiä - jotka suuntaavat tutkijan huomion tarkastelevan ilmiön tiettyihin piirteisiin pitäen samanaikaisesti mielessä tarkasteltavan ilmiön laajemmat asiayhteydet. Käytännössä toteutan tulkinnallista prosessin seurantaan tässä tutkimuksessa siten, että tulkiten ja vertailen eri kehysten käyttöä ja muutoksia Kreikan velkojien diskursseissa. Kiinnitän tässä yhteydessä erityistä huomiota siihen, miten eri tasoille sijoittuvia ja erilaisia ideoita – kognitiivisia ja normatiivisia - esitetään, askarrellaan ja käännetään näissä diskursseissa. Tarkastelen näitä diskursseja osana sopeutusohjelmien toteuttamisprosessia ja rakennan tältä pohjalta narratiivin, jossa vastaan tutkimuskysymyksiini.

### **3.2. Tutkimuksen aineisto, aineiston rajausta ja lähdekritiikki**

Seuraavassa esittelen tutkimuksessani käyttämäni aineiston, perustelen miksi se on valittu ja arvioin sitä kriittisesti. David Howarthin mukaan aineiston laatuun, määrään ja analyysitapoihin liittyvien kriteerien tuominen ilmi eksplisiittisesti, yhtenäisesti ja perustellusti on keskeistä myös tulkinnallisissa menetelmissä, joita on positivistisesta näkökulmasta usein kritisoitu epäselvistä kriteereistä lähteiden valinnassa. Tältä pohjalta on mahdollista rakentaa aineiston muodostama arkisto (Howarth 2005, 336–337). Omassa tutkimuksessani tukeudun ensisijaisesti Kreikan sopeutusohjelmia käsitteleviin puheisiin, julkilausumiin ja asiakirja-aineistoon. Tätä aineistoa on saatavilla ensimmäisen ohjelman alusta vuodesta 2010 lähtien tutkimukseni tarkastelujakson loppuun vuonna 2014. Frank Baumgartnerin ja Christine Mahoneyn mukaan tällainen aineiston yhtenäinen jakautuminen selkeästi määriteltävälle ajanjaksolle helpottaa aineiston systemaattista analyysia (Baumgartner & Mahoney, 2008, 444). Lisäksi aineistoni on riittävän suppea, jotta sen kattava tarkastelu on mahdollista, mutta toisaalta se on riittävän laaja, jotta useita erilaisia dokumentteja on mahdollista vertailla keskenään.

Tukeudun tässä tutkimuksessa ensisijaisesti julkisesti saatavilla oleviin lähteisiin. Mark Pollack määrittelee omassa EU-instituutioihin kohdistuvassa tutkimuksessaan myös julkisesti saatavilla olevat dokumentit, kuten erilaiset aikalaisten tuottamat päätöslauselmat ja sopimustekstit niin sanottujen kovien primäärlähteiden (Pollack 2003, 70–71; ks. myös Moravcsik 1999, 80) joukkoon. Toisaalta Pollack huomauttaa, että tällaiset viralliset dokumentit tuovat harvoin esiin päättäjien todellisia pyrkimyksiä ja usein viralliset dokumentit laaditaan esittämään määriteltäviä strategista linjaa (Pollack 2003, 70–71). Oman tutkimukseni kannalta tämä ei ole ongelma, koska tutkimukseni otaksumana ei ole esittää tulkintaa toimijoiden ”todellisista” ideoista tai väittämistä (vrt. Wæver

2005, 35), vaan tarkastella, miten tietyn tyyppistä tulkintaa todellisuudesta tuotetaan näissä dokumenteissa ilmenevissä diskursseissa. Alasuutaria mukaillen, tällainen lähestymistapa aineistoon painottaa niin sanottua näytenäkökulmaa, jossa aineiston funktio ei ole niinkään paljastaa aineiston takana ilmenevää todellisuutta, vaan olla itse osa tätä todellisuutta (Alasuutari 2011, 114–115). Toisin sanoen aineiston muodostavan tekstin katsotaan sisältävän erilaisia tulkintoja ja representaatioita, jotka diskursiivisesti rakentavat todellisuutta. Tutkimukseni teoreettisten lähtökohtien mukaisesti tarkastelen Kreikan sopeutusohjelmia käsittelevää aineistoa dokumentteina, joissa Kreikan velkojat tuottavat tavoitellun kaltaista tulkintaa Kreikan sopeutusohjelmista. Derek Beachin ja Rasmus Brun Pedersenin mukaan tällaisten lähteiden analyysissä on olennaista kysyä, miksi kyseinen dokumentti on luotu. Mitä tällainen dokumentti yleensä sisältää? Missä olosuhteissa kyseinen dokumentti on luotu ja miten tämä dokumentti sijoittuu suhteessa muuhun käytettyyn aineistoon (Beach & Pedersen 2013, 137)? Tarkastelen aineistoani näiltä osin seuraavassa.

### 3.2.1. Tutkimuksen primääriaineisto

Ensimmäinen keskeinen aineistoryhmä, johon tukeudun, ovat euroryhmän ja komission edustajien sekä Eurooppa-neuvoston ja euroalueen valtiopäämiesten ja johtajien puheet ja lausunnot, joissa otetaan kantaa Kreikan sopeutusohjelmiin. Sopeutusohjelmissä erillisten lainaerien myöntäminen on edellyttänyt euroryhmän hyväksyntää, joten euroryhmän lausunnot muodostavat erään keskeisen osan käyttämästäni aineistosta. Nämä euroryhmän päätökset perustuvat troikan tuottamiin raportteihin ja näissä raporteissa annettuihin suosituksiin. Eurooppa-neuvoston ja euroalueen valtiopäämiesten- ja johtajien osalta Kreikkaa koskevien julkilausumien voidaan katsoa sisältävän pyrkimyksiä koordinoita ja kommunikoida ohjelmien muodossa toteutettua politiikkaa ja esittää tässä yhteydessä perusteluja tälle politiikalle. Näitä puheita ja lausuntoja on saatavissa molempien sopeutusohjelmien ajalta melko kattavasti. Erityisen paljon tällaisia Kreikan velkojen puheita tai lausuntoja on tuotettu niissä yhteyksissä, joissa sopeutusohjelmat ovat kohdanneet ongelmia tai vastarintaa. Varsinkin tällaiset ”kriisitilanteisiin” sijoittuvat puheet sisältävät kattavia perusteluja sopeutusohjelmien toteuttamiselle ja edellytyksille. Rajaan omassa analyysissäni tämän aineiston koskemaan ainoastaan vuosia 2010–2012. Tämä on perusteltua, koska kahden ensimmäisen sopeutusohjelman osalta merkittävimmät kannanotot Kreikan velkojen taholta sijoittuvat näille vuosille. Vuoden 2012 lopusta alkaen toinen sopeutusohjelma on edennyt ainakin näennäisen hallitusti ilman merkittäviä kriisejä aina vuoden 2015 alkuun ja Syrizan valtaannousuun saakka. Tältä ajalta ei ole juurikaan löydettävissä merkittäviä kannanottoja ohjelmiin liittyen.

Kreikan velkojien puheiden ja lausuntojen ohella primääriaineistoni varsinaisen ytimen muodostavat Kreikan sopeutusohjelmia käsittelevät, eri EU-toimielinten tuottamat asiakirjat. Olen luvussa 2.2.3. esittänyt EU-toimielinten roolit ja toimivaltasuhteet suhteessa Kreikan sopeutusohjelmiin. Eri toimijoiden erilaiset roolit tulee pitää mielessä tarkasteltaessa Kreikan sopeutusohjelmia käsitteleviä koordinaatiivisia ja kommunikatiivisia diskursseja. Kuten toin luvussa 2.2.3 esille, keskeinen toimija Kreikan sopeutusohjelmien osalta on Euroopan komission, EKP:n ja IMF:n muodostama troikka, joka neuvottelee Kreikan hallituksen kanssa sopeutusohjelmien yksityiskohtista ja periaatteista. Näiden neuvottelujen tuloksena syntyvät yhteisymmärryspöytäkirjat<sup>6162</sup> linjaavat yksityiskohtaisesti ne toimenpiteet, joita sopeutusohjelmissa edellytetään vastineena rahoituksen myöntämiselle. Euroopan komission mukaan:

Kreikan sopeutusohjelma määritellään joukossa avaindokumenteja (1) Neuvoston päätös ja Yhteisymmärryspöytäkirja, joka koostuu (2) Talous- ja finanssipolitiikkaa käsittelevästä pöytäkirjasta (Memorandum of Economic and Financial Policies) sekä ”Yhteisymmärryspöytäkirjasta, joka koskee erityistä politiikan ehdollisuutta” (Memorandum of Understanding on Specific Policy Conditionality). Näissä asiakirjoissa linjataan ne talous- ja finanssipoliittiset toimet, joita Kreikka sitoutuu toteuttamaan (erityinen painoarvo on kuluvalle vuodelle ja kahdella seuraavalla vuodelle, mikä on linjassa vuosittaisen budjetin ja sovitujen finanssipoliittisten toimenpiteiden kanssa).

EU neuvoston päätös 2011/734/EU, jota on viimeksi muutettu päätöksellä 2013/6/EU 4. joulukuuta 2013, perustuen komission suositukseen, asettaa askelmerkit ja aikarajat, joita tulee noudattaa liiallisen alijäämän korjaamiseksi. Näiden asiakirjojen sisällöstä sovitaan kreikkalaisten viranomaisten ja troikan muodostamien instituutioiden (Euroopan komissio, EKP ja IMF) välillä. Niitä toteutetaan sovitun aikataulun mukaisesti. Pöytäkirjat talous- ja finanssipolitiikasta linjaavat yleisluontoisemmin toteutettavaa politiikkaa kun taas yhteisymmärryspöytäkirja määrittää tarkemmin toteuttavat poliittiset ratkaisut. Nämä asiakirjat ovat luonteeltaan päivittyviä<sup>63</sup>, mikä tarkoittaa että niitä muokataan jokaisen ohjelman katsauksen aikana sen mukaisesti, miten ohjelman toteuttaminen etenee ja millaisia uusia tarpeita havaitaan (Euroopan komissio 2014, 9).<sup>64</sup>

Rajaan kaksi ensimmäistä dokumenttiryhmää – Euroopan unionin neuvoston (ECOFIN-neuvosto) päätökset ja vähemmän yksityiskohtaiset pöytäkirjat talous- ja finanssipolitiikasta tarkasteluni

---

<sup>61</sup> engl. Memorandum of Understanding

<sup>62</sup> Käytän yhteisymmärryspöytäkirjoihin viitatessani englannin kielestä johdettua lyhennettä MoU (Memorandum of Understanding).

<sup>63</sup> engl. living documents

<sup>64</sup> The Economic Adjustment Programme is spelled out in a series of key documents: (1) a Council decision; and a 'Memorandum of Understanding' comprising (2) a 'Memorandum of Economic and Financial Policies' and (3) a 'Memorandum of Understanding on Specific Economic policy Conditionality'. These documents outline the economic and financial policies that Greece commits to implement during the period of the programme (with a special focus on the remainder of the year and the two following years, in alignment with the annual budget and the agreed fiscal measures). The EU Council decision 2011/734/EU, last amended by decision 2013/6/EU of 4 December 2012 based upon a recommendation of the European Commission, sets the steps and deadlines to be respected to correct the situation of excessive deficit. The MEFP and MoU are agreed between the Greek authorities and the Troika institutions (EC/ECB/IMF) on behalf of the lenders. They are subsequently implemented according to a pre-agreed timetable. The MEFP describes the broader policies, while the MoU specifies in a more detailed manner specific measures. The programme documents are living documents and are modified at every programme review, based on implementation of previous commitments and identification of new ones (Euroopan komissio 2014, 9).

ulkopuolelle. Näistä dokumenteista jälkimmäiset ovat IMF:n käyttöön laadittuja asiakirjoja. Näiden dokumenttien pelkistetty rakenne kuvaa IMF:n suhtautumista sopeutusohjelmiin, jossa erillisiä yksityiskohtia painotetaan vähemmän kuin EU:n vastaavissa asiakirjoissa. Sen sijaan yhteisymmärryspöytäkirjat erityisestä politiikan ehdollisuudesta ovat EU-instituutioiden käyttöön laadittuja asiakirjoja. Nämä asiakirjat ovat myös huomattavan yksityiskohtaisia ennen kaikkea rakenteellisten uudistusten osalta. Pisani-Ferry, Sapir ja Wolff katsovat, että tämä osoittaa EU:n Kreikalta vaatiman ehdollisuuden olevan luonteeltaan kattavampaa kuin IMF:n vastaavien vaatimusten (Pisani-Ferry ym. 2013, 22). Nämä asiakirjat ovat tutkimukseni keskiössä yhdessä komission raporttien kanssa.

Yhteisymmärryspöytäkirjojen ohella komissio on julkaissut niin sanottuja katsausraportteja kahdesta ensimmäisestä sopeutusohjelmasta. Jokainen komission raportti sisältää myös päivitetyn version yhteisymmärryspöytäkirjoista. Näin ollen näitä raportteja ja yhteisymmärryspöytäkirjoja on julkaistu täsmälleen sama määrä. Ensimmäisen ohjelman ajalta raportteja ja yhteisymmärryspöytäkirjoja on julkaistu kuusi kappaletta vuosien 2010–2011 aikana, kun mukaan lasketaan ohjelman perustamisdokumentit. Toisen ohjelman ajalta raportteja ja yhteisymmärryspöytäkirjoja on julkaistu viisi. Raportit ovat rakenteeltaan samankaltaisia, mikä helpottaa niiden sisältämien mahdollisten muutosten havainnointia ja vertailua.

Samoin kuin yhteisymmärryspöytäkirjoissa, myös komission raporteissa ilmaistaan päivitetty arvio ohjelman toteuttamisesta ja sen kohtaamista uusista haasteista. Tämä mahdollistaa sekä yhteisymmärryspöytäkirjojen että raporttien tarkastelun sen suhteen, muuttuvatko niissä ilmenevät diskurssit sopeutusohjelmien edetessä. Tutkimusaineistona komission raportit ovat erityisen mielenkiintoisia, sillä ne eivät ainoastaan määrittele toteutettavaa politiikkaa, vaan sisältävät lisäksi kattavia perusteluja ohjelmien toteuttamiseksi ja vastauksia ohjelmiin kohdistettuun kritiikkiin. Tämän ohella komission raportit ottavat kantaa ohjelmien aikana esiin nousseisiin taloudellisiin, sosiaalisiin ja poliittisiin ilmiöihin ja kommentoivat näitä ilmiöitä. Näin ollen komission raportteja on mahdollista tutkia eräänlaisena virallisena kertomuksena sopeutusohjelmien etenemisestä.

Kuten toin luvussa 2.2.3. esille, ohjelmia käsittelevät yhteisymmärryspöytäkirjat ja raportit ovat jatkuvasti laajentuneet ohjelmien edetessä. Tämä ilmiö oli havaittavissa jo ensimmäisen ohjelman aikana, mutta se on erityisen selkeä suhteessa toiseen ohjelmaan, jonka raportit ovat yli kolme kertaa pidempiä kuin ensimmäisen ohjelman ensimmäiset raportit. Tämä kertoo todennäköisesti ohjelmien kasvaneesta valvonnasta ja ehdollisuuden tiukkenemisestä ohjelmien edetessä (Sapir ym. 2014, 16).



### 3.2.2. Täydentävä primääriaineisto ja sekundääriaineisto

Täydentävänä primääriaineistona käytän muun muassa journalistisia lähteitä ja mediaraportteja. Nämä lähteet tarjoavat tärkeää taustamateriaalia tutkimukselle sekä auttavat hahmottamaan sitä kontekstia, johon tarkasteltavat tapahtumat sijoittuvat. Erityisesti sellaiset nimekkäät kansainväliset sanomalehdet kuten *The Guardian* ja *Financial Times* ovat raportoineet varsin pitkäjänteisesti ja kattavasti Kreikan sopeutusohjelmista. Käytän itse journalistisia lähteitä havainnollistaessani sitä kontekstia, jossa Kreikan sopeutusohjelmia koskevaa poliittista debattia on käyty.

Primääriaineistojen rinnalla tukeudun tutkimuksessani laaja-alaiseen sekundääriaineistoon ja tutkimuskirjallisuuteen. Euroopan talouskriisi on lisäksi tuottanut runsaasti erilaisten tutkimuslaitosten ja ajatushautomoiden raportteja ja toimenpidesuosituksia kriisin ratkaisumahdollisuuksista. Tällaisen aineiston käyttö ei ole ongelmallista niin kauan kuin aineistoon suhtaudutaan kriittisesti ja erilaisia tutkimustuloksia verrataan toisiinsa. Sekundääriaineiston käytössä tulee huomioida historioitsijoiden ja tutkijoiden käyttämät teoreettiset lähestymistavat ja näihin mahdollisesti liittyvät ongelmat (Pollack 2003, 71–72). Ian Lustick on painottanut varovaisuuden merkitystä käytettäessä erilaisia historiallisia sekundäärilähteitä. Hänen mukaansa on tärkeää muistaa, että tällaisten sekundäärilähteiden muodostamat tulkinnat ovat jo itsessään rakennettuja ja ne sisältävät teoreettisia otaksumia sekä tutkimusnäkökulman valintoja, jotka tulee ottaa huomioon (Lustick 1996, 612).

#### **4. ANALYYSI**

Tässä luvussa esitän tutkimukseni analyysiosan ja vastaan aineistolle esittämiini kysymyksiin. Etenen analyysissäni siten, että ensimmäisessä osassa, alaluvussa 4.1., esittelen tekemäni kehysanalyysin tulokset ja jäsenmän havaitsemiani kehyksiä diskursiivisen institutionalismin tarjoamien analyttisten kategorioiden avulla. Jaottelen havaitsemani kehykset luvussa 2.1.1. esittelemilleni ideoiden kolmelle tasolle - ideologioihin, poliittisiin paradigmoihin ja poliittisiin ratkaisuihin. Nämä kehykset muodostavat Kreikan velkojien diskurssien substanssin. Jäsenmän eri kehysten välisiä eroja tarkastelemalla niitä avainkäsitteitä, joiden katson ilmentävän näitä kehyksiä aineistossa. Tässä kohdin teen myös erottelua kehysten ilmentämiin kognitiivisiin ja normatiivisiin ideoihin.

Analyysini toisessa osassa siirryn tulkinnalliseen prosessin seurantaan, tulkiten havaitsemani kehyksiä osana sopeutusohjelmien toteuttamisprosessia ja tarkastelen, miten eri kehyksiä esitetään, miten useita eri kehyksiä askarrellaan uusiksi kokonaisuuksiksi, joille annetaan tällä tavoin uusia merkityksiä ja miten diskursseihin tuodaan uusia elementtejä ja tällä tavoin olemassa olevien tai uusien käytäntöjen merkityksiä käännetään. Tällä tavoin on mahdollista havaita, miten diskursseissa tuotetaan Kreikkaan kohdistuvia mukautumispaineita, miten sosiaalipolitiikan sektorien yhteensopimattomuudesta tehdään poliittisia toimenpiteitä edellyttävä tekijä ja miten tulkintaa ohjelmien sosiaalisista vaikutuksista tuotetaan. Toiseksi havainnoin, miten nämä diskurssit muuttuvat sopeutusohjelmien aikana.

Tämä luku rakentuu siten, että alaluvuissa 4.2. ja 4.3, analyysini keskiössä on ensisijaisesti ensimmäinen tutkimuskysymykseni. Tässä kohdin tarkastelen, miten Kreikan velkojien diskursseissa tuotetaan Kreikkaan kohdistuvia taloudellisia ja poliittisia mukautumispaineita. Alaluvussa 4.2. kiinnitän huomiota siihen, miten erilaisiin taloudellisiin imperatiiveihin vedotaan tässä yhteydessä ja miten mahdollisia vaihtoehtoja suljetaan pois. Alaluvussa 4.3. tarkastelen, miten Kreikan velkojien diskursseissa vedotaan erilaisiin normatiivisiin ja eettisiin otaksumiin, joissa Kreikkaan kohdistuvia velvoitteita korostetaan.

Analyysini seuraavassa osassa, alaluvuissa 4.4. ja 4.5. tarkastelen ensisijaisesti toista tutkimuskysymystäni - miten Kreikan velkojien diskursseissa tuotetaan näkemystä sosiaalipolitiikan sektoreiden yhteensopimattomuudesta eurooppalaisten vertailukohtien kanssa ja miten tästä yhteensopimattomuudesta tehdään poliittisia toimenpiteitä edellyttävä tekijä. Tarkastelen kahta sopeutusohjelmien kannalta keskeistä sosiaalipolitiikan sektoria - sosiaaliturvaa ja työmarkkinoita. Sosiaaliturvan kohdalla erityisesti sopeuttamisohjelmien asettamat finanssipoliittiset rajoitukset ovat merkittäviä ja suuri osa tähän sosiaalipolitiikan sektoriin kohdistuvista paineista koskee

sopeutusohjelmien asettamia vaatimuksia julkisen talouden tasapainottamisesta. Vastaavasti työmarkkinoiden uudistusten osalta sopeutusohjelmien edellyttämät rakenteelliset uudistukset ovat merkittäviä ja sopeutusohjelmien edellyttämä politiikkaa kohdistuu ennen kaikkea työmarkkinoiden joustavuuden lisäämiseen.

Alaluvussa 4.6. tarkastelen kolmatta tutkimuskysymystäni ja analysoin, miten Kreikan velkojen diskursseissa tuotetaan näkemystä sopeutusohjelmien aikana ilmenneistä sosiaalisista vaikutuksista erityisesti työttömyyden ja köyhyyden saralla. Tässä kohdin kiinnitän erityisesti huomiota siihen, muuttuvatko Kreikan velkojen tulkinnat sopeutusohjelmien sosiaalisista vaikutuksista ohjelmien edetessä.

#### **4.1. Kehysanalyysin tulokset**

Kuten toin menetelmäluvussa esiin, toteutin kehysanalyysin tässä tutkimuksessa siten, että luin aineistoani pyrkien samalla tunnistamaan tekstissä toistuvia säännönmukaisuuksia ja muodostin näistä havaitsemani kehykset. Tämän jälkeen jaoin tekstistä tekemäni havainnot muodostamiini analyttisiin kategorioihin ja erittelin tässä yhteydessä havaitsemieni kehysten sisältämiä kognitiivisia ja normatiivisia otaksumia. Kehysanalyysin perusteella havaitsin aineistosta 13 eri analyttisiin kategorioihin sijoittuvaa toimijoiden diskursseissa ilmenevää ideaa. Olen esittänyt nämä kehysanalyysin tulokset taulukossa 1. Seuraavassa esitän, millä perusteella jaottelu näihin kehyksiin on tehty ja mitkä ovat kehyksiä ilmentävät avainkäsitteet aineistossa.

##### **4.1.1. Ideologiat ja maailmankatsomukset**

Ensimmäisenä analyttisenä kategoriana esittelen aineistosta havaitsemani kehykset, joiden katson kuuluvan toimijoiden ideoiden ylätasolle – poliittisten ideologioiden ja maailmankatsomusten joukkoon. Tähän kategoriaan kuuluvia ideoita on havaittavissa aineistosta kaikkein vähiten. Tämä ei sinänsä ole yllättävää, sillä kuten toin ilmi luvussa 2.1.1., ideologioiden ja maailmankatsomusten tasolle sijoittuvat ideat ovat harvoin avoimen poliittisen debatin kohteena ja ne myös muuttuvat kaikkein hitaimmin. Tästä huolimatta näiden ideoiden merkitystä osana Kreikan velkojen diskursseja ei tule vähätellä. Sen sijaan on mahdollista esittää tulkinta, jonka mukaan tällaisten ideoiden eksplisiittinen artikulointi on itseasiassa merkki siitä, kuinka suuren painoarvon poliittiset päätöksentekijät antavat tarkastelemilleen kysymyksille. Havaitsin aineistosta kaksi kehystä, joiden katson sijoittuvan tälle ideoiden tasolle. Nämä kehykset ovat solidaarisuuskehys ja eurooppalainen Kreikka -kehys. Aineistossa nämä kehykset ovat havaittavissa ensisijaisesti Kreikan velkojen puheissa ja julkilausumissa.

**Taulukko 1 Kehysanalyysin tulokset.**

<b>KEHYKSET/IDEAT</b>	
<b>IDEOLOGIAT/ MAAILMANKATSOMUKSET</b>	<b>SOLIDAARISUUS/VASTUULLISUUS EUROOPPALAINEN KREIKKA</b>
<b>PARADIGMAT/ POLIITTISET OHJELMAT/ ONGELMIEN MÄÄRITELMÄT</b>	<b>BUDJETTIKURI RAKENTEELLISET UUDISTUKSET EHDOLLISUUS OIKEUDENMUKAISUUS VAIHTOEHDOTTOMUUS MODERNISAATIO</b>
<b>POLIITTISET RATKAISUT</b>	<b>TEKNINEN ASiantuntija-APU SOSIAALITURVAN UUDISTUKSET UUDET ALOITTEET SOSIAALITURVAN VAHVISTAMISEKSI TYÖSUHDETURVAN UUDISTUKSET TYÖVOIMAKUSTANNUSTEN LASKU</b>

**Solidaarisuuskehys**

Tämä kehys korostaa tulkintaa Kreikan sopeutusohjelmista euroalueen ja kansainvälisen yhteisön solidaarisuudenosoituksena Kreikkaa kohtaan. Solidaarisuuden käänköpuolena tässä kehyksessä korostuvat Kreikan vastuu ohjelmien toteuttamisesta ja Kreikan velvollisuudet euroalueen muita jäsenvaltioita kohtaan. Solidaarisuuskehys ilmentää ensisijaisesti niitä normatiivisia periaatteita, joihin Kreikan velkojat vetoavat. Solidaarisuuskehystä ilmentäviä avainkäsitteitä tekstissä ovat solidaarisuus, vastuullisuus, omistajuus ja sitoutuneisuus.

Jos Kreikka pysty osoittamaan olevansa aidosti sitoutunut Euroopan unionin ja IMF:n kanssa sovittuun uudistuspakettiin, me tuleme kulkemaan Kreikan kanssa yhtä matkaa takaisin kasvuun (Barroso 2011b).<sup>65</sup>

Odotamme että tähän ennennäkemättömään solidaarisuuteen Kreikan euroalueen kumppaneiden taholta vastataan Kreikan poliittisten johtajien taholta vahvalla sitoutumisella ohjelman täyteen toimeenpanoon, ennen kaikkea heidän omien kansalaistensa vuoksi (Rehn 2012a).<sup>66</sup>

<sup>65</sup> If Greece can demonstrate that it is genuinely committed to the reform package agreed with the European Union and the IMF, we will accompany Greece on its journey back to growth (Barroso 2011b).

<sup>66</sup> We expect that this unprecedented solidarity of Greece's euro area partners is now matched with a strong commitment by the Greek political leaders to fully implement the programme first and foremost for the benefit of their fellow citizens (Rehn 2012a).

## **Eurooppalainen Kreikka -kehys**

Tämä kehys korostaa Kreikan eurooppalaista identiteettiä ja Kreikan asemaa osana Euroopan unionia ja euroaluetta. Kreikan eurooppalaisuuteen viitataan Kreikan velkojen diskursseissa muun muassa painottamalla Kreikan asemaa osana eurooppalaista perhettä. Lisäksi tässä kehyksessä nostetaan esiin Kreikan asema tärkeänä euroalueen jäsenvaltiona. Eurooppalainen Kreikka -kehys ilmentää ensisijaisesti normatiivisia otaksumia Kreikan asemasta Euroopan unionissa. Tätä kehystä ilmentäviä avainkäsitteitä tekstissä ovat identiteetti, eurooppalainen perhe, eurooppalainen yhteisö ja viittaukset Kreikkaan EU:n jäsenenä.

Kreikka on osa perhettämme. Kreikka on erittäin tärkeä Euroopan unionin jäsenvaltio. Me haluamme että Kreikka säilyy osana eurooppalaista perhettämme, osana Euroopan unionia ja euroa (Barroso 2012a).<sup>67</sup>

Uskon, että voimme turvata Kreikan tulevaisuuden euroalueen osana. Pidän tästä maasta ja sen vahvasta eurooppalaisesta identiteetistä. Minä tulen olemaan Kreikan puolella (Juncker 2012).<sup>68</sup>

### **4.1.2. Paradigmat, poliittiset ohjelmat ja ongelmien määritelmät**

Toisena analyttisenä kategoriana esitän aineistosta tekemäni havainnot, joiden katson kuuluvan toimijoiden ideoiden toiselle tasolle – poliittisiin paradigmoihin, ohjelmallisiin ideoihin ja ratkaisuja vaativien ongelmien määritelmiin. Luvussa 2.1.1. osoitin, että tälle tasolle sijoittuvat ideat ovat useammin avoimen poliittisen debatin kohteina kuin taustalla vaikuttavat ideologiat, mutta toisaalta ne muuttuvat hitaammin kuin päivänpolitiikan tasolla ilmenevät ideat välittömistä poliittisista ratkaisuista. Näistä ideoista käytävät poliittiset kamppailut muodostavat keskeisen osan poliittista debattia, jota Kreikan sopeutusohjelmista käydään. Tälle tasolle sijoittuvat ideat ovat keskeisessä roolissa, sillä ne määrittelevät Kreikan sopeutusohjelmien edellyttämän politiikan tavoitteita ja onnistumisen ehtoja. Havaitsin aineistosta kuusi kehystä, joiden katson sijoittuvan tälle ideoiden tasolle. Nämä kehykset ovat: budjettikurikehys, rakenteellisten uudistusten kehys, ehdollisuuskehys, oikeudenmukaisuuskehys, vaihtoehtottomuuskehys ja modernisaatiokehys.

### **Budjettikurikehys**

Budjettikurikehys ilmentää sopeutusohjelmien taustalla vaikuttavaa elvyttävän budjettikurin paradigmaa. Tämä kehys korostaa sopeutusohjelmien merkitystä ensisijaisesti finanssipoliittiseen sopeuttamiseen, julkistalouden alijäämien korjaamiseen ja julkisen velan vähentämiseen tähtäävinä toimenpiteinä. Keskeisenä kognitiivisena otaksumana on, että finanssipoliittinen sopeuttaminen on

---

<sup>67</sup> Greece is part of our family. Greece is a very important Member State in the European Union. We want Greece to remain a part of our European family, of the European Union and of the euro (Barroso 2012a).

<sup>68</sup> I do believe we can ensure Greece's future in the euro area. I do like this country with its strong European identity. I'll be on the side of Greece (Juncker 2012).

välttämätön ehto yhtäältä rahoitusmarkkinoiden vakauttamiseksi ja toisaalta talouskasvun edellytysten luomiseksi. Budjettikurikehykseen liittyvänä kognitiivisena ideana painottuu tulkinta, jonka mukaan ohjelmat johtavat pitkällä aikavälillä sosiaalisten ongelmien helpottamiseen ja taloudelliseen vakauteen ja kasvuun. Avainkäsitteitä aineistossa ovat finanssipoliittinen sopeuttaminen, finanssipoliittiset rajoitteet, finanssipoliittinen kestävyys, tiukat budjettikehykset ja neutraalit vaikutukset budjettikehyksiin.

Finanssipoliittinen sopeuttaminen on täysin välttämätöntä, mutta tavoitteena on kasvu. Emme saa koskaan unohtaa, että yksikin euro, joka käytetään korkoineen velan maksuun, on euro, joka ei voi mennä Kreikan kansalle. Näin ollen on kriittisen tärkeää vähentää velkaa ja hallita alijäämää, jotta voimme palauttaa luottamuksen Kreikan talouteen ja tukea kasvua (Barroso 2011b).<sup>69</sup>

Tarkoituksena on tehostaa sosiaalimenojen tehokkuutta ja yhdenmukaistaa ja virtaviivaistaa olemassa olevia etuisuuksia tavoitteena luoda finanssipoliittista liikkumavaraa, (jolla) tarjota kohdistettua apua haavoittuville ryhmille kattavien finanssipoliittisten tavoitteiden puitteissa (MoU 2014, 231).<sup>70</sup>

### **Rakenteellisten uudistusten kehys**

Rakenteellisten uudistusten kehys ilmentää Kreikan velkojen diskursseissa ilmenevää talouden rakenteiden uudistamiseen ja ennen kaikkea työmarkkinoiden joustavuuteen kohdistuvaa taloudellista paradigmaa. Kognitiivisena otaksumana on kilpailukyvyn ja taloudellisen kasvun saavuttaminen uudistamalla talouden rakenteita markkinaliberaaliin suuntaan. Budjettikurikehyksen tavoin rakenteellisten uudistusten kehyksessä viitataan uudistusten myönteisiin vaikutuksiin pitkällä aikavälillä. Avainkäsitteitä aineistossa ovat rakenteelliset uudistukset, joustavuus, kustannuskilpailukyky ja yksikkötyökustannukset.

Rakenteellisista uudistuksista saavutettavat hyödyt tuntuvat usein vasta pitkällä tai keskipitkällä aikavälillä ja samaan aikaan ne toisinaan tuottavat välittömiä haasteita. Ne voivat synnyttää huolta tulevaisuudesta kansalaisten keskuudessa, sillä ne pakottavat totuttujen tapojen muuttamiseen (Rehn 2010).<sup>71</sup>

Ohjelman keskipitkän aikavälin tavoite on parantaa kilpailukykyä ja muuttaa talouden rakennetta kohti investointi – ja vientivetoisempaa kasvumallia (Euroopan komissio 2010a, 10).<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Fiscal consolidation is entirely necessary, but the goal is growth. We should never forget that one euro spent with interest rates to pay the debt is one euro that cannot go to the people of Greece. So it is critically important to reduce debt and to control the deficit so that we can restore the confidence in the Greek economy to promote growth (Barroso 2011b).

<sup>70</sup> The purpose is to increase the effectiveness of social welfare spending and to consolidate and streamline existing benefits with the intention of creating the fiscal space to provide targeted support to vulnerable groups within the overall fiscal targets (MoU 2014, 231).

<sup>71</sup> The gains from structural reforms are felt often only in the medium-to-long term, while sometimes they pose an immediate challenge. They can create anxiousness among citizens about their future, as they force to change habits (Rehn 2010).

<sup>72</sup> The medium-term programme objective is to improve competitiveness and alter the economy's structure towards a more investment- and export-led growth model (Euroopan komissio 2010a, 10).

## **Ehdollisuuskehys**

Ehdollisuuskehys painottaa Kreikan vastuuta velkojien asettamien kriteerien toteuttamisesta ja korostaa, että rahoitusta ei ole saatavissa ilman ehtojen toteuttamista. Keskeisenä kognitiivisena otaksumana on, että tiukka ehdollisuus ja Kreikkaan tällä tavoin kohdistettava paine on välttämätön edellytys vaikeiden uudistusten toteuttamiseksi. Ehdollisuuskehyksen normatiivisena otaksumana on, että Kreikan velkojilla on oikeus odottaa Kreikalta sopeutusohjelmien ehtojen täyttämistä. Ehdollisuuskehystä ilmentävät myös tekstissä havaittavat viittaukset sopeutusohjelmien valvonnan vahvistamiseen. Avainkäsitteitä tekstissä ovat ehdollisuus, valvonta, monitorointi, kannustimet ja pakko.

Jotta poliittisia valintoja on mahdollista suunnata kohti kestäväää polkua, Kreikan tulee kohdata tiukkoja institutionaalisia ja poliittisia velvoitteita, jotka kohdistuvat kestävään ja kunnianhimoisen uudistusagendan seuraamiseen (Euroopan komissio 2011c, 4).<sup>73</sup>

Ohjelma perustuu tiukkaan ehdollisuuteen, jota vahvistaa ohjelman toimeenpanon tehostettu valvonta, vahvistetun ja pysyvän komission Kreikka-työryhmän muodossa, jota (työryhmää) jäsenvaltioiden tarjoamat asiantuntijat vahvistavat (Rehn 2012a).<sup>74</sup>

## **Oikeudenmukaisuuskehys**

Oikeudenmukaisuuskehys korostaa sopeutusohjelmien sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja mahdollisten negatiivisten vaikutusten progressiivista jakautumista. Oikeudenmukaisuuskehykseen kytkeytyvänä normatiivisena ideana voidaan pitää Kreikan velkojien diskursseissa ilmenevää tapaa korostaa ohjelmien edellyttämien leikkausten progressiivista kohdentamista ja erityisesti haavoittuvien yhteiskunnallisten ryhmien suojelua. Työmarkkinoihin kohdistuvien uudistusten osalta oikeudenmukaisuuskehys korostaa uudistusten avaavan työmarkkinoita aikaisemmin ulkopuolelle jääneille ryhmille. Avainkäsitteitä tekstissä ovat oikeudenmukaisuus, yhdenvertaisuus, reiluus, haavoittuvuus ja progressiivisuus.

On tärkeää, että viranomaiset ovat suunnitelleet ohjelman oikeudenmukaisuus mielessään, jotta köyhimpiä ja haavoittuvimpia ryhmiä suojellaan ja (viranomaiset) pyytävät oikeudenmukaista taakanjakoa kreikkalaisessa yhteiskunnassa (Rehn & Strauss-Kahn 2010).<sup>75</sup>

## **Vaihtoehdottomuuskehys**

Vaihtoehdottomuuskehys ilmentää Kreikan velkojien diskursseissa ilmenevää tapaa korostaa, että ohjelmien vaatimat toimenpiteet ovat vaikeita, mutta välttämättömiä. Samalla ohjelmien

---

<sup>73</sup> In order to steer policy choices towards a sustainable path, Greece has to face strict institutional and political obligations to follow a durable and ambitious reform agenda (Euroopan komissio 2011c, 4).

<sup>74</sup> The programme is based on rigorous conditionality, which is strengthened by reinforced monitoring of the implementation of the programme through enhanced and permanent presence of the Commission's task force on the ground, supported by experts provided by member States (Rehn 2012a).

<sup>75</sup> Importantly, the authorities' have also designed their program with fairness in mind so as to protect the poorest and most vulnerable, and ask for a fair sharing of the burden across Greek society (Rehn & Strauss-Kahn 2010).

mahdollisten vaihtoehtojen esitetään olevan vaikutuksiltaan vielä haitallisempia. Tällä tavoin ohjelmien normatiivista hyväksyttävyyttä pyritään vahvistamaan. Avainkäsitteitä aineistossa ovat uhraukset, kärsimykset, vaikeat uudistukset, pahemmat vaihtoehdot.

Kreikkalaiset viranomaiset ovat saavuttaneet huomattavaa menestystä pyrkiessään saattamaan julkisen velan kestäväälle tasolle ja välttämään sosiaalisen kurjuuden, joka liittyisi velkojen uudelleenjärjestelystä seuraavaan pitkittyneeseen taloudelliseen murrokseen ja laajaan finanssikriisiin (Euroopan komissio 2010b, 17).<sup>76</sup>

Kuten olen sanonut ennenkin, jos tästä kriisistä olisi helpompi tie ulos, me olisimme valinneet sen. Mutta näin ei ole. Ainoa tie, jota Kreikka voi palata kasvuun ja työpaikkojen luomiseen kestäväällä tavalla on palauttaa kilpailukykyensä ja asettaa julkinen taloutensa vakaalle pohjalle (Barroso 2011a).<sup>77</sup>

## Modernisaatiokehys

Modernisaatiokehys viittaa sopeutusohjelmien edellyttämiin toimenpiteisiin toivottavina ja tarpeellisina uudistuksina. Kognitiivisena ideana korostetaan Kreikan talouden ja sosiaalipolitiikan instituutioiden jälkeenjääneisyyttä eurooppalaisiin verrokkeihin rinnastettuna. Avainkäsitteitä tekstissä ovat uudistaminen, tehostaminen ja rinnastukset eurooppalaisiin vertailukohtiin.

Kreikka on historiallisesti ollut maa, jossa sosiaaliturvajärjestelmä on melko rajallinen. Tämänhetkisten merkittävien haasteiden edessä maassa on kasvava tietoisuus, että nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä tarvitsee kiireellisesti mittavaa uudistusta, jotta se tukee paremmin siirtymistä työpaikkojen välillä ja (tukee paremmin) hädänalaisia (Euroopan komissio 2014, 50).<sup>78</sup>

Kreikassa julkiset sosiaaliturvamenot osuutena BKT:sta eivät ole merkittävästi matalampia kuin EU-27 keskiarvo. Tästä huolimatta tulonsiirtojen vaikuttavuus (pois lukien eläkkeet) köyhyyden vähentämisessä on huomattavasti heikompi kuin EU:n keskiarvo – 4 prosenttia verrattuna EU-27 9 prosenttiin vuonna 2007 (Euroopan komissio 2010c, 32).<sup>79</sup>

### 4.1.3. Tarjotut poliittiset ratkaisut

Kolmanteen analyttiseen kategoriaan sijoittuvat ne kehykset, jotka ilmentävät välittömiä määriteltyihin ongelmiin ja esiin nousseisiin kysymyksiin tarjottavia ratkaisuja. Näiden kehysten ilmentämien ideoiden voidaan katsoa olevan vastauksia edellisessä luvussa tunnistettuihin ongelmiin tai pyrkimyksiä toteuttaa jotakin edellä havaituista paradigmoista. Kuten toin luvussa 2.1.1. ilmi, nämä ideat muuttuvat usein kaikista nopeimmin, kun poliittiset toimijat pyrkivät esittämään välittömiä ja nopeita ratkaisuja kohtaamiinsa ongelmiin. Tällaiset ratkaisut perustuvat usein

<sup>76</sup> The Greek authorities are making impressive progress towards putting government debt on a sustainable path avoiding the social misery that would be associated with the protracted economic disruption and broad financial crisis associated with debt restructuring (Euroopan komissio 2010b, 17).

<sup>77</sup> As I have said before: if there were an easier route out of the crisis, we would have taken it. But there is not. The only way for Greece to return to growth and create jobs in a sustainable way is to restore competitiveness and put its public finances on a solid footing (Barroso 2011a).

<sup>78</sup> Greece has been historically a country with a welfare system quite limited in scope. Faced with the current major challenges, there is now growing awareness in the country that the current welfare system urgently needs a major overhaul to better support both transitions across jobs and the needy (Euroopan komissio 2014, 50).

<sup>79</sup> Public spending on social protection in Greece as a share of GDP is not substantially lower than the EU-27 average. Yet, the impact of social transfers (beyond pensions) in reducing the risk of poverty is clearly lower than the EU average – 4 percentage points against 9 percentage points for EU-27 in 2007 (Euroopan komissio 2010c, 32).



implisiittisiin tulkintoihin siitä, millaisia nämä ongelmat ovat. Kehysanalyysin tuloksena havaitsin aineistosta viisi tälle toimijoiden ideoiden tasolle sijoittuvaa poliittista ratkaisua.

### **Tekninen asiantuntija-apu**

Tämä kehys viittaa Komission ja muiden euroalueen jäsenvaltioiden Kreikalle kohdistamaan asiantuntija-apuun, jonka tavoitteena on yhtäältä tukea sopeutusohjelmien edellyttämän politiikan toteuttamista ja toisaalta vahvistaa ohjelmien valvontaa. Avainkäsitteitä aineistossa ovat institutionaalinen kapasiteetti, asiantuntija-apu, tekninen apu.

Uuden ohjelman yhteydessä komissio, yhteistyössä troikkaan kuuluvien kumppaneidensa kanssa, tulee perustamaan ohjelman keston ajaksi Kreikkaan monitorointikapasiteettia, mukaan lukien kansallisia asiantuntijoita, joiden on tarkoitus työskennellä läheisessä ja jatkuvassa yhteistyössä Kreikan hallituksen ja troikan kanssa avustaen ja ohjeistaen siten, että uudistusten aikataulun mukainen ja täysimääräinen toteuttaminen varmistetaan (eurohuippukokous 2011b).<sup>80</sup>

### **Sosiaaliturvan uudistukset**

Tämä kehys viittaa niihin leikkauksiin ja tehostamistoimenpiteisiin, joita Kreikan sosiaaliturvajärjestelmiin on kohdistettu osana finanssipoliittisia sopeutustoimia. Avainkäsitteitä aineistossa ovat leikkaaminen, tehostaminen, kohdentaminen ja säästäminen.

Joukko sosiaaliturvan tukiohjelmiä voidaan poistaa, koska ne ovat päällekkäisiä muiden aloitteiden kanssa tai ne voidaan kohdistaa paremmin pitäen samanaikaisesti yllä tarpeenmukaista turvaverkkoa (Euroopan komissio 2011a, 24).<sup>81</sup>

### **Uudet aloitteet sosiaaliturvan vahvistamiseksi**

Tämä kehys ilmentää niitä uusia toimia, joita sopeutusohjelmien aikana on toteutettu sosiaaliturvan vahvistamiseksi ja ohjelmien sosiaalisten vaikutusten torjumiseksi. Aineistossa avainkäsitteitä tämän kehyksen osalta ovat viittaukset muun muassa uusiin tukitoimiin, uuteen sosiaaliturvan strategiaan ja julkisen sektorin työllistämishjelmiin.

Miminitoimeentulojärjestelmän ja työttömyystukijärjestelmän integrointi olemassa olevien tulonsiirtojen, työttömien aktivointipalvelujen ja muiden sosiaalisten siirtojen ja palveluiden kanssa on tärkeää hädänalaisten auttamisen tehostamisen ja tehokkuuden varmistamisessa ja heidän siirtämisessään lähemmäs työllistymistä (MoU 2014).<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> In the context of the new programme, the Commission, in cooperation with the other Troika partners, will establish for the duration of the programme a monitoring capacity on the ground, including with the involvement of national experts, to work in close and continuous cooperation with the Greek government and the Troika to advise and offer assistance in order to ensure the timely and full implementation of the reforms (eurohuippukokous 2011b).

<sup>81</sup> A number of social programmes may be eliminated because they overlap with other initiatives or will be better targeted, while keeping the appropriate safety net (Euroopan komissio 2011a, 24).

<sup>82</sup> The integration of the minimum guaranteed income scheme and of the unemployment assistance scheme with existing cash transfers, labour activation services, and other social transfers and services is important to ensure the effectiveness and efficiency in supporting the needy, and move them closer to work (MoU 2014).

## **Työsuhteturvan uudistaminen**

Tämä kehys ilmentää niitä toimenpiteitä, joita sopeutusohjelmien aikana on toteutettu Kreikan työmarkkinoilla erityisesti työsuhteturvan joustavoittamiseksi ja vahvassa työmarkkina-asemassa olevien työntekijöiden työsuhteturvan heikentämiseksi. Avainkäsitteitä aineistossa ovat tiukka työsuhteturva, joustavuus, yhdenvertaisuus ja turvan tasot.

Kreikan tiukka työsuhteturva määräaikaisille työntekijöille yhdistettynä korkeampiin turvan tasoihin vakituisille toimihenkilöille, estää nuorten työntekijöiden, naisten ja pitkäaikaistyöttömien pääsyn ja paluun työmarkkinoille, sekä heidän siirtymisensä vakituisiin työsopimuksiin (Euroopan komissio 2010a, 23).<sup>83</sup>

## **Työvoimakustannusten laskeminen**

Tämä kehys ilmentää niitä uusia toimenpiteitä, joita sopeutusohjelmien aikana on toteutettu Kreikan yksikkötyökustannusten laskemiseksi. Avainkäsitteitä aineistossa ovat yksikkötyökustannukset, minimipalkat ja hintakilpailukyky.

Uudistuksen tavoitteena on välttää työmahdollisuuksien vaarantaminen liian korkeiden minimipalkkojen muodossa, ja samanaikaisesti suojella heikossa neuvotteluasemassa olevia työntekijöitä määrittämällä matalampi minimitaso palkoille (Euroopan komissio 2012b, 45).<sup>84</sup>

## **4.2. Sopeutusohjelmien tuottamat mukautumispaineet taloudellisina ja poliittisina pakkoina**

Seuraavassa tarkastelen, miten sopeutusohjelmien aikana Kreikan velkojen diskursseissa tuotetaan niitä mukautumispaineita, jotka edellyttävät Kreikalta sopeutusohjelmien mukaista politiikkaa. Tarkastelen ensisijaisesti, miten näitä mukautumispaineita tuotetaan viittaamalla erilaisiin taloudellisiin ja poliittisiin pakkoihin. Aineiston osalta keskityn analyysini tässä osassa pääasiassa Kreikan velkojen tuottamiin puheisiin ja julkilausumiin. Tällä tavoin kartoitan niitä yleisiä perusteluja, joita sopeutusohjelmille annetaan keskittymättä vielä erillisiin politiikan sektoreihin. Sopeutusohjelmien asiakirjoja analysoin tässä luvussa siltä osin, kuin niissä otetaan kantaa ohjelmien kokonaisvaltaisiin tavoitteisiin.

### **4.2.1. Sopeutusohjelmien kautta parempaan tulevaisuuteen**

Sopeutusohjelmien vaikeutta, mutta välttämättömyyttä korostava vaihtoehdottomuuskehys näyttää vakiintuneen Kreikan velkojen diskursseissa ensimmäisen sopeutusohjelman alusta lähtien

---

<sup>83</sup> Greece's high EPL for temporary workers combined with higher levels of protection for permanent white-collar workers hinders young workers', women and long term unemployed entry and re-entry into the labour market as well as their transition into permanent contracts (Euroopan komissio 2010a, 23).

<sup>84</sup> The wage setting at national level is going through a major reform of the minimum wage framework. The objective of the reform is to avoid jeopardizing job opportunities through excessively high minimum wages while protecting those employees and workers with less bargaining power by defining a lower floor for wages and salaries (Euroopan komissio 2012b, 45).

keskeiseksi toteutettavan politiikan perusteeksi. Tämä käy ilmi komission ja Kansainvälisen valuuttarahaston edustajien julkilausumista ohjelman käynnistämisen yhteydessä. Komission puheenjohtajan José Manuel Barroson mukaan:

Kreikan hallitus on pääministeri Papandreoun määrätietoisessa johdossa sitoutunut vaikeaan, mutta välttämättömään uudistusprosessiin, jonka tavoitteena on saattaa Kreikan talous kestävälle uralle ja palauttaa luottamus (Barroso 2010).<sup>85</sup>

Samassa yhteydessä on havaittavissa, miten ohjelman aiheuttamista uhrauksista ja vaatimuksista ollaan tietoisia, mutta toisaalta näille uhrauksille ei esitetä vaihtoehtoja. Tässä yhteydessä on havaittavissa budjettikurikehyksen ilmentämiin otaksumiin perustuva argumentti. Ohjelman katsotaan tuottavan uhrauksista huolimatta toivottuja tuloksia pitkällä aikavälillä.

Ymmärrämme, että ohjelma vaatii suuria uhrauksia Kreikan kansalta ja ottaen huomioon heidän maansa kohtaaman vakavan tilanteen, sen ei voida odottaa kääntävän talouden suuntaa yhdessä yössä. Pitkäjänteinen, useita vuosia kestävä ponnistus on tarpeen, jotta Kreikan velka saadaan laskuun ja kilpailukykyä vahvistettua. Jos ohjelma pannaan tehokkaasti toimeen – kuten uskomme – ohjelma tulee johtamaan dynaamisempaan talouteen, joka tuottaa kasvua, työpaikkoja ja vaurautta, joita Kreikka tarvitsee tulevaisuudessa (Rehn & Strauss-Kahn 2010).<sup>86</sup>

Tällä tavoin määritellyt Kreikan talouden ongelmat ja otaksumat mahdollisista ratkaisuista tiivistyvät seuraavassa euroalueen valtiojohtajien julkilausumassa, joka annettiin ensimmäisen sopeutusohjelman käynnistämisen yhteydessä:

Kreikan hallituksen hyväksymä ohjelma on kunnianhimoinen ja realistinen. Siinä pyritään valtiontalouden vakavan epätasapainon korjaamiseen, lisäämään talouden kilpailukykyä ja luomaan pohja vahvemmalle ja kestävämmälle kasvulle ja työpaikkojen luomiselle (eurohuippukokous 2010a).

Nämä periaatteet ilmaistaan tarkemmin komission toukokuussa 2010 julkaisemassa ensimmäisessä raportissa, jossa määritellään sopeutusohjelman tavoitteet. Rakenteellisten uudistusten osalta ohjelman tavoitteeksi määritellään sekä Kreikan kilpailukykyyn parantaminen että koko talouden rakenteen muuttaminen.

Ohjelman keskipitkän aikavälin tavoite on parantaa kilpailukykyä ja muuttaa talouden rakennetta kohti investointi- ja vientivetoisempaa kasvumallia. Rinnakkain lyhyen tähtäimen kriisinvastaisten finanssipoliittisten toimien kanssa on tarpeen valmistella ja toteuttaa kunnianhimoinen rakenteellisten uudistusten agenda, joka parantaa ulkoista kilpailukykyä ja kiihdyttää resurssien uudelleenallokointia ei-kaupalliselta kaupalliselle sektorille ja tukee kasvua (Euroopan komissio 2010a, 10).<sup>87</sup>

<sup>85</sup> The Greek government, under the determined leadership of Prime Minister Papandreou, has committed to a difficult but necessary reform process to put the Greek economy on a sustainable path and restore confidence (Barroso 2010).

<sup>86</sup> We recognize that the program demands great sacrifice from the Greek people and, given the serious situation facing their country, it cannot be expected to turn the economy around overnight. A sustained, multi-year effort will be needed to bring down Greece's debt and spur competitiveness. If implemented effectively--and we believe it will be--the program will lead to a more dynamic economy that will deliver the growth, jobs, and prosperity that Greece needs in the future (Rehn & Strauss-Kahn 2010).

<sup>87</sup> The medium-term programme objective is to improve competitiveness and alter the economy's structure towards a more investment- and export-led growth model. In parallel with short-term anti-crisis fiscal measures, there is a need to

Komissio määrittää ohjelman tavoitteet tässä kohdin varsin eksplisiittisesti ja tuo ilmi millaista yhteiskunnallista muutosta ohjelmalla pyritään edistämään. Tämä korostaa ohjelman merkitystä paitsi kriisitoimenpiteenä, jolla pyritään euroalueen välittömien ongelmien ratkaisemiseen, myös koko kreikkalaista yhteiskuntaa koskettavana uudistusprojektina, jonka keskeisenä tavoitteena on muuttaa talouden rakenteita.

Näyttää siltä, että sopeutusohjelman tavoitteeksi määritellään jo aivan ohjelman alusta lähtien varsin kokonaisvaltaisen yhteiskunnallisen uudistuksen toteuttaminen. Toisin sanoen eurooppalaistumispainee eivät koske ainoastaan väliaikaisia ratkaisuja, vaan merkittäväksi perusteeksi ohjelman toteuttamiselle nousee tarve kattavalle taloudellista kilpailukykyä lisäävälle uudistukselle. Näissä ohjelman alussa ilmenevissä diskursseissa on havaittavissa, miten mukautumispainetta tuotetaan askartelemalla budjettikurikehys, rakenteellisten uudistusten kehys ja vaihtoehtomuuskehys kokonaisuudeksi, jossa ohjelman tuottamat vaikeudet oikeutetaan lupauksella pitkän aikavälin myönteisistä vaikutuksista. Näiden kehysten kognitiiviset ja normatiiviset otaksumat yhdistyvät tavalla, joka sittemmin näyttää vakiintuneen lähes kaikkiin Kreikan velkojen diskursseihin.

Ensimmäinen sopeutusohjelma lähti troikan arviointiryhmän mukaan vahvasti liikkeelle ja elokuussa 2010 julkaistu ensimmäinen raportti antoi melko positiivisen kuvan ohjelman etenemisestä. Komission raportin mukaan suurin osa ohjelman tavoitteista oli saavutettu ja monet keskeisistä uudistuksista olivat hyvässä vauhdissa (Euroopan komissio 2010b, 7-8). Ohjelman aloittamista seurasi kuitenkin laaja-alainen julkinen spekulatio Kreikan velkakestävydestä ja Kreikan mahdollisesta pyrkimyksestä yksipuoliseen velkojensa uudelleenjärjestelyyn (Sakoui & Hope 2010). Komission ensimmäisessä raportissa tähän spekulatioon vastataan toteamalla, että ohjelma etenee suunnitellusti ja tulee toteutumaan. Mitä pidemmälle ohjelma etenee, sitä epätodennäköisemmäksi yksipuoliseen velkajärjestelyyn turvautumisen katsotaan käyvän (Euroopan Komissio 2010b, 17). Sen sijaan velkajärjestelyillä spekulointiin raportissa suhtaudutaan erittäin kielteisesti.

Markkinat arvioivat maksukyvyttömyyden/velkajärjestelyjen riskin liian suureksi ja aliarvioivat näiden toimien kustannukset. Mahdolliset saavutukset koskevat säästöjä velanhoidossa. Taloudelliset ja sosiaaliset kustannukset olisivat tästä huolimatta valtavia. Kreikkalaiset viranomaiset ovat saavuttaneet huomattavaa menestystä pyrkinessään saattamaan julkisen velan kestäväälle tasolle ja välttämään sosiaalisen kurjuuden, joka liittyisi velkojen uudelleenjärjestelystä seuraavaan pitkittyneeseen taloudelliseen murrokseen ja laajaan finanssikriisiin (Euroopan komissio 2010b, 17).<sup>88</sup>

---

prepare and implement an ambitious structural reform agenda to strengthen external competitiveness, accelerate reallocation of resources from the non-tradable to the tradable sector, and foster growth (Euroopan komissio 2010a, 10).

<sup>88</sup> Markets are overestimating the risk of default /debt restructuring and are underestimating the costs. Potential gains entail savings on debt servicing. The economic and social costs would, however, be enormous. The Greek authorities are

Tämä ilmentää hyvin komission tapaa tuottaa diskursseissaan tulkinta, jossa sopeutusohjelmat nähdään ainoana mahdollisena vaihtoehtona ja mahdolliset poikkeamat sopeutusohjelmista esitetään erityisesti sosiaalisilta vaikutuksiltaan vahingollisina. Komission raporttia on mahdollista tulkita siten, että kolme eri kehystä – vaihtoehdottomuus, oikeudenmukaisuus ja budjettikuri - askarrellaan koherentiksi kokonaisuudeksi, joka vahvistaa argumenttia ohjelmien toteuttamisesta ainoana vaihtoehtona. Tätä tulkintaa tukevat viittaukset, ensinnäkin mahdollisiin, mutta vahingollisiin poliittisiin vaihtoehtoihin, toiseksi näiden vaihtoehtojen luomaan uhkaan ja kolmanneksi jo edellä havaittuun lupaukseen ohjelman edellyttämästä budjettikurista välineenä sosiaalisen hädän välttämiseen.

Rakenteellisten uudistusten osalta samankaltainen argumentaatiotapa on havaittavissa talouskomissaari Rehnin vuoden 2010 lopulla Kreikan parlamentissa pitämässä puheessa. Rehn ottaa kantaa rakenteellisten uudistusten vaikeuteen ja pyrkii perustelemaan sekä jo toteutettujen että tulevien uudistusten tarvetta.

Rakenteellisten uudistusten tavoitteena on luoda kasvua ja tehdä Kreikasta kilpailukykyisempi kansainvälisillä markkinoilla. Tämä osa (ohjelmaa) on kaikkein tärkein keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä ja tiedän, että se on myös kaikkein kiistanalaisin osa. Rakenteellisista uudistuksista saavutettavat hyödyt tuntuvat usein vasta pitkällä tai keskipitkällä aikavälillä ja samaan aikaan ne toisinaan tuottavat välittömiä haasteita. Ne voivat synnyttää huolta tulevaisuudesta kansalaisten keskuudessa, sillä ne pakottavat totuttujen tapojen muuttamiseen.

Pidimme siitä tai emme, rakenteellinen muutos on väistämätön osa modernia maailmaamme. Tekninen edistys on jo muuttanut elämäämme. Samanaikaisesti kun nautimme älypuhelimistamme ja nykyaikaisen lääketieteen eduista, saatamme myös tuntea itsemme uhatuiksi, koska tiedämme että innovaatiot vaativat muutoksia. Jollemme muutu ja sopeudu, jäämme jälkeen. Vakaata tilannetta ei ole (Rehn 2010).<sup>89</sup>

Rehnin puhetta on mahdollista lukea kannanottona siitä, missä Kreikka poliittisena yhteisönä on ja mihin sen tulisi mennä (vrt. Schmidt 2008, 311). Rehn tunnustaa rakenteellisten uudistusten tuottaman välittömän huolen, mutta samalla hän korostaa uudistusten olevan pidemmällä aikavälillä välttämättömiä. Tämä ilmentää rakenteellisten uudistusten kehityksen keskeistä kognitiivista otaksumaa – välittömästi vaikeilta tuntuvat uudistukset ovat sittenkin toivottavia. Rehn kuitenkin

---

making impressive progress towards putting government debt on a sustainable path avoiding the social misery that would be associated with the protracted economic disruption and broad financial crisis associated with debt restructuring (Euroopan komissio 2010b, 17).

<sup>89</sup> The objective of structural reforms is to generate growth and to make Greece more competitive on international markets. This is the part that is most fundamental for the medium to longer term, and I also know that this is the most controversial part. The gains from structural reforms are felt often only in the medium-to-long term, while sometimes they pose an immediate challenge. They can create anxiousness among citizens about their future, as they force to change habits. Whether we like it or not, structural change is an inevitable part of our modern world.

Technical progress already has changed our lives. At the same time when we enjoy our smartphones and benefit from modern medicine, we might also feel threatened, because we know that innovation requires change. If we don't change and adjust, we will be left behind. There is no steady state (Rehn 2010).

vaikenee siitä, mitä keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä tarkoitetaan. Toisin sanoen rakenteellisten uudistusten kehykseen sisältyvä lupaus paremmasta tulevaisuudesta siirtää tämän tulevaisuuden määrittelemättömään ajankohtaan. Tämän ohella Rehn viittaa puheessaan teknologisen kehityksen tuomaan jatkuvaan muutokseen. Tällä tavoin ohjelmien tuottamat eurooppalaistumispaineeet eivät synny ainoastaan Kreikan eurooppalaisten kumppaneiden vaatimuksista tai Kreikan heikosta kilpailukyvyistä, vaan laajemmin teknologisesta modernisaatiosta, joka edellyttää jatkuvia muutoksia.

Rehn korostaa, että valmius yhteiskunnalliseen muutokseen on välttämätöntä modernissa yhteiskunnassa, muutoin uhkana on jäädä jälkeen. Rehn ei avaa puheessaan sitä, mistä tarkkaan ottaen ollaan jäämässä jälkeen. Rehnin puhetta voidaan tulkita pyrkimyksenä esittää rakenteelliset uudistukset sekä parempaa tulevaisuutta rakentavina että teknologisen muutoksen pakottamina tekijöinä. Tällä tavoin Rehnin puheessa askarrellaan rakenteellisten uudistusten kehys ja modernisaatiokehys kokonaisuudeksi, joka vahvistaa argumenttia ohjelmien välttämättömyydestä. Tämän ohella Rehnin puheessa on mahdollista havaita, miten sopeutusohjelmalle annetaan uusi merkitys viittaamalla ohjelman edellyttämiin uudistuksiin sekä kilpailukykyä lisäävinä toimina että modernisaationa. Tällä tavoin ohjelman merkitys käännetään ja sille annetaan merkitys ensisijaisesti yhteiskunnallisena uudistusprojektina. Mukautumispaineeet eivät siis perustu ainoastaan taloudellisiin pakkoihin, vaan myös teknologiseen kehitykseen.

#### 4.2.2. Väistämättömiä uhrauksia ainoalla tiellä toivoon

Kevään 2011 aikana julkinen spekulatio Kreikan velkakestävyyydestä kasvoi (Smith 2011). Raportissaan helmikuulta 2011 komissio vastaa tähän spekulatioon korostamalla, aikaisemman linjansa mukaisesti, ettei keskustelu Kreikan velkojen mahdollisesta uudelleenjärjestelystä saa ohjata huomiota pois ohjelman tavoitteista.

Tämä debatti (velkajärjestelyistä) ja sen suosittamat toimet – vaikka ne pantaisiinkin toimeen – eivät saa vähentää poliittista määrätietoisuutta tai häiritä julkista mielipidettä finanssipoliittisesta sopeuttamisesta, yksityistämisestä ja kasvua vahvistavista rakenteellisista uudistuksista (Euroopan komissio 2011a, 3).<sup>90</sup>

Tätä voidaan pitää komission pyrkimyksenä määrittää sopeutusohjelman toteuttaminen ensisijaiseksi tavoitteeksi, johon muut vaihtoehtoiset tai spekulatiiviset tavoitteet eivät saa vaikuttaa. Vaihtoehtottomuuskehysten merkitys korostuu jälleen. Erityisen huomionarvoista on, että jo velkakestävyyydestä käytävän spekulatiion katsotaan voivan horjuttaa sekä poliittista tahtoa että

---

<sup>90</sup> Therefore, this debate and those actions, if implemented, must not reduce the political determination to, or distract the public opinion from, fiscal consolidation, privatisation and growth-enhancing structural reforms (Euroopan komissio 2011a, 3).

kansalaisten tukea ohjelmille. Tässä kohdin ohjelmista poikkeaminen esitetään nyt ensisijaisesti poliittisena, eikä sosiaalisena riskinä toisin kuin aikaisemmassa raportissa.

Samanaikaisesti Kreikan velkajärjestelyjä ja euroalueen tulevaisuutta koskeneen debatin kanssa Kreikassa sopeutusohjelman edellyttämien toimien herättämä vastarinta sai lisää näkyvyyttä kevään 2011 aikana ja Papandreoun hallituksen kannatus heikkeni (Karyotis & Rüdik 2015). Väittely ohjelman tulevaisuudesta kärjistyi kesäkuussa 2011, jolloin Kreikan parlamentti käsitteli ohjelman edellyttämää keskipitkän aikavälin finanssipoliittista strategiaa, johon sisältyi useita uusia julkisen sektorin leikkauksia. Finanssipoliittisen strategian käsittely sijoittui lähelle kesäkuun 2011 Eurooppa-neuvoston kokousta ja Kreikan tilanne muodosti merkittävän osan kokouksen agendasta. Ennen Kreikan parlamentin finanssipoliittista strategiaa koskevaa päätöstä komission puheenjohtaja Barroso otti kantaa sopeutusohjelmien tulevaisuuteen:

Kuten olen sanonut ennenkin, jos tästä kriisistä olisi helpompi tie ulos, me olisimme valinneet sen. Mutta näin ei ole. Ainoa tie, jota Kreikka voi palata kasvuun ja työpaikkojen luomiseen kestävällä tavalla, on palauttaa kilpailukykyä ja asettaa julkinen taloutensa vakaalle pohjalle (Barroso 2011a).<sup>91</sup>

Barrosen tapa korostaa vaihtoehtottomuuskehityksen mukaisesti sopeutusohjelmien vaikeutta, mutta välttämättömyyttä näyttää edustavan jo vakiintunutta ja kaikissa Kreikan velkojen diskursseissa kesän 2011 aikana ilmenevää argumentaatiotapaa. Sama argumentti ilmenee toistuvasti sekä Eurooppa-neuvoston, euroalueen jäsenvaltioiden, euroryhmän ja komission edustajien diskursseissa. Kesäkuun alussa euroryhmä onnittelee Kreikan hallitusta toteutettujen sopeutustoimien laajuudesta ja korostaa samalla olevansa tietoinen Kreikan kansalaisten kohtaamista vakavista vaikeuksista. Tämän ohella euroryhmä katsoo Kreikan velkakestävyysriippuvan sitoutumisesta finanssipoliittiseen sopeuttamiseen, yksityistämishjelmaan ja kasvua tukeviin rakenteellisiin uudistuksiin (euroryhmä 2011a). Ennen Eurooppa-neuvoston kokousta Barroso tarkentaa sopeutusohjelmien edellyttämän finanssipoliittisen sopeuttamisen sisältämää logiikkaa:

Finanssipoliittinen sopeuttaminen on täysin välttämätöntä, mutta tavoitteena on kasvu. Emme saa koskaan unohtaa, että yksikin euro, joka käytetään korkoineen velan maksuun, on euro, joka ei voi mennä Kreikan kansalle. Näin ollen on kriittisen tärkeää vähentää velkaa ja hallita alijäämää, jotta voimme palauttaa luottamuksen Kreikan talouteen ja tukea kasvua.

Kreikan uudistussuunnitelman toimeenpano vaatii poikkeuksellisia ponnistuksia Kreikan kansalta. Komissio on nyt suosittamassa poikkeuksellista vastausta, joka viestittää Kreikan kansalle, että toivoa on, tiedämme, että he tekevät uhrauksia, mutta tämän tien päässä on toivoa ja ratkaisut ovat saavutettavissa. He toteuttavat tärkeitä leikkauksia, mutta nämä leikkaukset ovat välttämättömiä kasvun vuoksi. Kasvu on vastaus ja me tulemme

---

<sup>91</sup> As I have said before: if there were an easier route out of the crisis, we would have taken it. But there is not. The only way for Greece to return to growth and create jobs in a sustainable way is to restore competitiveness and put its public finances on a solid footing (Barroso 2011a).

työskentelemään kreikkalaisten viranomaisten ja Kreikan kansan kanssa saavuttaaksemme tämän tavoitteen (Barroso 2011b).<sup>92</sup>

Barroson puhe ilmentää hyvin elvyttävän budjettikurin mukaista talouspoliittista ajattelua. Ensisijaisina prioriteetteina korostuvat julkisen velan ja alijäämien korjaaminen. Samanaikaisesti julkisen sektorin leikkausten esitetään johtavan talouskasvuun. Barroson puheessa korostuvat myös poikkeuksellisen voimakkaasti lähes uskonnollisesti sävyttyneet käsitteet kuten uhraukset, tie ja toivo. Näyttääkin siltä, että Barroso tuo Kreikan velkojien diskursseihin uusia elementtejä ja antaa tällä tavoin ohjelmalle uusia merkityksiä. Tätä voidaan pitää ilmentymänä vallitsevien käytäntöjen kääntämisestä. Toisin sanoen sopeutusohjelmalle annetaan merkitys toivoon johtavana, uhrauksien kautta käyvästä tienä.

Samankaltainen tapa rakentaa tulkintaa Kreikalta edellytetystä politiikasta toistuu Eurooppa-neuvoston ja euroalueen huippukokouksen julkilausumissa. Eurooppa-neuvosto vetoaa kansallisiin viranomaisiin taloudelliseen kestävyteen johtavien välttämättömien toimien jatkamisen puolesta (Eurooppa-neuvosto 2011). Euroalueen huippukokous käytännössä toistaa nämä argumentit:

Olemme tyytyväisiä Kreikan hallituksen toteuttamiin toimenpiteisiin julkisen talouden vakauttamiseksi ja talouden uudistamiseksi sekä uuteen, myös yksityistämisen sisältävään toimenpidepakettiin, jonka Kreikan parlamentti äskettäin hyväksyi. Nämä ovat ennennäkemättömiä, mutta välttämättömiä toimenpiteitä, jotta Kreikan talous saadaan jälleen kestäväälle kasvu-uralle. Olemme tietoisia siitä, että nämä sopeutustoimet merkitsevät kreikkalaisille suuria ponnistuksia, mutta olemme vakuuttuneita myös siitä, että nämä uhraukset ovat välttämättömiä talouden elpymiseksi ja että ne edesauttavat maan tulevaa vakautta ja hyvinvointia (eurohuippukokous 2011a).

Kreikan velkojien diskursseissa havaittava – jo ensimmäisen sopeutusohjelman alussa vakiintunut tapa tuottaa Kreikkaan kohdistuvia mukautumispaineita ei olennaisesti muutu koko ensimmäisen ohjelman aikana. Ohjelmien kohdatessa ongelmia, kritiikkiä tai vastarintaa Kreikan velkojat tuovat esiin tai korostavat varsin samankaltaisia argumentteja kuin jo ohjelman alussa.

#### 4.2.3. Uusi ohjelma - vanhat perusteet

Kreikan toisen sopeutusohjelman käynnistäminen ei näytä tuoneen Kreikan velkojien diskursseihin olennaisia muutoksia sopeutusohjelmille annettujen perusteiden osalta. Sen sijaan vuoden 2012 kesällä käydyt Kreikan parlamenttivaalit saivat Kreikan velkojat vetoamaan toistuvasti ohjelmien

---

<sup>92</sup> Fiscal consolidation is entirely necessary, but the goal is growth. We should never forget that one euro spent with interest rates to pay the debt is one euro that cannot go to the people of Greece. So it is critically important to reduce debt and to control the deficit so that we can restore the confidence in the Greek economy to promote growth.

The implementation of Greece's reform plan calls for exceptional efforts from the Greek people. The Commission is now proposing an exceptional response, as a sign to the Greek people that there is hope, we know that they are making sacrifices, but at the end of this way there is hope and solutions are within their reach. They are making some important cuts, but those cuts are necessary for growth. Growth is the answer and we will work with the Greek authorities and the Greek people to achieve that objective (Barroso 2011b).



toteuttamisen puolesta. Lopulliset neuvottelut Kreikan toisesta sopeutusohjelmasta käytiin helmikuussa 2012. Ohjelman valmistelua koskevassa julkilausumassa 21.2.2012 euroryhmä katsoo uuteen Kreikan sopeutusohjelmaan johtaneen sopimuksen olevan onnistunut ja ohjelman tavoitteet määritellään hyvin samalla tavoin kuin ensimmäisen ohjelman kohdalla. Budjettikurikehys on keskeisin tapa käsitellä ohjelmaa ja rakenteellisten uudistusten merkitys korostuu ensimmäistä ohjelmaa voimakkaammin.

Velkakestävyysvarmistaminen ja kilpailukykyyn palauttaminen ovat uuden ohjelman tärkeimmät tavoitteet. Sen menestys riippuu kriittisesti Kreikan toteuttamasta ohjelman kattavasta toimeenpanosta. Tämä tarkoittaa, että Kreikan on saavutettava kunnianhimoiset, mutta realistiset finanssipoliittiset sopeuttamisen tavoitteet palatakseen primääriylijäämään vuodesta 2013 alkaen, (Kreikan) on toteutettava täysimittaisena yksityistämissuunnitelma ja toteutettava rohkea rakenteellisten uudistusten agenda, sekä työ-, tuote- että palvelumarkkinoilla, vahvistaakseen kilpailukykyä, työllisyyttä ja kestävä kasvua (euroryhmä 2012).<sup>93</sup>

Saman kokouksen yhteydessä talouskomissaari Rehn painotti Kreikalta vaadittavien finanssipoliittisten sopeutustoimien ja rakenteellisten uudistusten välttämättömyyttä.

On selvää että, Kreikan talous ei voi enää tukeutua suureen julkishallintoon, jota rahoitetaan halvalla velalla, vaan sen tulee tukeutua investointeihin, sekä kreikkalaisiin että ulkomaisiin, jotka tuottavat uutta kasvua ja työllisyyttä. Jotta tämä voisi tapahtua, investointiolosuhteita tulee luoda ja parantaa. Näin on mahdollista tehdä esimerkiksi, tehokkaan ja oikeudenmukaisen verotusjärjestelmän, tehokkaan julkishallinnon, suotuisamman liiketoimintaympäristön, saatavilla olevien rakennerahastojen täysimääräisen käytön ja yksikkötyökustannusten sopeutumisen kautta (Rehn 2012a).<sup>94</sup>

Rehnin lausunnossa on sikäli uusia elementtejä, että hän ei viittaa ainoastaan Kreikkaan kohdistuviin ulkoisiin paineisiin, jotka edellyttävät taloudellista sopeutumista. Sen sijaan Rehn viittaa ennen kaikkea Kreikan aikaisempaan tilanteeseen julkishallinnon ja talouden osalta. Tämä voidaan ymmärtää pyrkimykseksi rakentaa tulkintaa Kreikan yhteensopimattomuudesta eurooppalaisten vertailukohtien kanssa. Rehnin puheessa modernisaatiokehitys ja rakenteellisten uudistusten kehitys yhdistetään tavalla, joka yhtäältä osoittaa aikaisemman toimintamallin kestävämmyyden ja toisaalta osoittaa tien eteenpäin.

Kreikan parlamenttivaaleja touko- kesäkuussa 2012 voidaan pitää koko sopeutusohjelmiin kohdistuvan vastarinnan kärjekkäimpänä ilmentymänä ennen vuoden 2015 parlamenttivaaleja ja

---

<sup>93</sup> Ensuring debt sustainability and restoring competitiveness are the main goals of the new programme. Its success hinges critically on its thorough implementation by Greece. This implies that Greece must achieve the ambitious but realistic fiscal consolidation targets so as to return to a primary surplus as from 2013, carry out fully the privatisation plans and implement the bold structural reform agenda, in both the labour market and product and service markets, in order to promote competitiveness, employment and sustainable growth (euroryhmä 2012).

<sup>94</sup> It is clear that the Greek economy cannot rely any more on a large public administration financed by cheap debt but rather it needs to lean on investment, Greek and foreign, to facilitate new growth and creation of jobs. For this to happen, conditions for investment need to be created and improved. How will that happen, for instance, through an efficient and fair tax system, effective public administration, more favourable business climate, the full use of available structural funds and by allowing unit labour costs to adjust (Rehn 2012a).

Syrizan valtaannousua. Toukokuun vaalit eivät tuottaneet selvää lopputulosta, jonka pohjalta olisi ollut mahdollista muodostaa toimiva hallitus. Sen sijaan perinteiset valtapuolueet, jotka olivat vuorotelleet hallitusvastuussa lähes kahdenkymmenen vuoden ajan, romahtivat<sup>95</sup>. Toukokuun vaalitulos johti uusien vaalien järjestämiseen Kreikassa ja tämä sai Kreikan velkojat lisäämään maahan kohdistunutta painetta merkittävästi ja vetoamaan sellaisen hallituskoalition puolesta, joka kykenisi toteuttamaan sopeutusohjelmien edellyttämää politiikkaa. Ennen uusintavaaleja komission puheenjohtaja Barroso vetosi suoraan Kreikan kansalaisiin sopeutusohjelman jatkon puolesta.

Olemme täysin tietoisia siitä, että vallitseva tilanne vaatii paljon Kreikan kansalaisilta, mukaan lukien monia uhrauksia. Mutta tämä on seurausta menneisyydessä toteutetusta politiikasta. Meidän on kerrottava Kreikan kansalle, että ohjelma on vähiten vaikea kaikista vaikeista vaihtoehtoista. Ongelmat, joihin ohjelma vastaa, ovat todellisia. Tämän vuoksi Kreikan ja kaikkien euroalueen jäsenvaltioiden sitoumuksia tulee kunnioittaa. Ei siksi, että Euroopan unioni tai euroalue niin haluaa, vaan siksi, ettei muuta vähemmän tuskallista tai vaikeaa vaihtoehtoa ole olemassa.

Mikä tahansa muu tie (ulos kriisistä) olisi vielä tuskallisempi kaikkein haavoittuvimmille ryhmille ja myös Kreikan kansalaisten enemmistölle.

Haluan korostaa erittäin vahvasti, että ohjelmassa ei ole kyse vain leikkauksista ja finanssipoliittisesta sopeuttamisesta. Kreikan tulisi myös keskittyä rakenteellisten uudistusten toteuttamiseen ja kasvua lisääviin toimenpiteisiin, koska ohjelmassa on monia kasvua lisääviä toimenpiteitä (Barroso 2012a).<sup>96</sup>

Rehnin tavoin Barroso nostaa keskeiseksi ohjelmien perusteeksi aikaisemman ongelmallisen politiikan ja ”todelliset ongelmat”, joihin ohjelmalla vastataan. Toisin sanoen Kreikan historiasta juontuva yhteensopimattomuus edellytettyjen vaatimusten kanssa on tärkeä peruste ohjelmien toteuttamiselle. Samalla jo aikaisemmin vakiintuneet argumentit välttämättömyydestä, uhrauksista sekä oikeudenmukaisuudesta ja rakenteellisiin uudistuksiin kytkeytyvästä parempaan tulevaisuuteen viittaavasta lupauksesta askarrellaan yhtenäiseksi argumentiksi. Barroso myös pyrkii kääntämään ohjelman merkityksen viittaamalla ensisijaisesti ohjelman kasvua edistäviin vaikutuksiin.

Sekä kärjistyneen vaalikamppailun aikana että vaalien jälkeen Kreikan velkojen diskursseissa ilmenevät toistuvasti vaihtoehdottomuuskehys ja budjettikurikehys. Komission osalta Barroso vetosi toistuvasti kreikkalaisiin äänestäjiin. Diskursseissa toistuvat viittaukset kreikkalaisten kärsimyksiin ja ohjelmiin ainoana vaihtoehtona (Barroso 2012b). Ennen vaaleja euroalueen huippukokouksen

---

<sup>95</sup> Vaaleissa oli olennaisesti kyse sekä aikaisempien valtaeliittien rankaisemisesta että sopeutusohjelmien tulevaisuudesta (Dinas & Rori 2013, 276).

<sup>96</sup> We are fully aware that the present situation is asking a lot of the Greek people, with many sacrifices. But this is a result of policies made in the past. We must tell the Greek people that the programme for Greece is the least difficult of all the difficult alternatives. The problems it addresses are real. This is why the commitments taken by Greece and all the euro area Member States should be kept. Not because the European Union or the euro area wishes it like that, but because there is no other alternative that has less pain and less difficulties.

Any other way out would be even more painful for the most vulnerable people and also for the majority of Greek citizens. Let me emphasise very strongly that the programme is not just about cuts or fiscal consolidation. Greece should also focus on the implementation of structural reforms and growth-enhancing measures, because there are many growth-enhancing measures in the programme (Barroso 2012a).

julkilausuma (eurohuippukokous 2012a) toistaa käytännössä samat argumentit ohjelmaan sitoutumisen välttämättömyydestä ja tällä tavoin taattavasta Kreikan paremmasta tulevaisuudesta euroalueen jäsenenä. Kesäkuun vaalien jälkeen Komission ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajat Barroso ja van Rompuy onnittelivat kreikkalaisia vaalituloksen johdosta ”täysin tietoisina vaadituista uhrauksista” (Barroso & Van Rompuy 2012).

### **4.3. Solidaarisuus velvoittaa – ehdollisuus pakottaa**

Seuraavassa tarkastelen, miten Kreikan velkojen diskursseissa tuotetaan Kreikkaan kohdistuvia eurooppalaistumispaineita viittaamalla erilaisiin poliittisiin ja eettisiin velvoitteisiin. Toisin kuin edellisessä luvussa, tässä alaluvussa analysoin ensisijaisesti, miten diskursseissa vedotaan erilaisiin normatiivisiin otaksumiin. Samoin kuin edellisessä luvussa tarkastelen tässäkin pääasiassa Kreikan velkojen julkilausumia ja puheita. Sopeutusohjelmien asiakirjat ovat aineiston osalta täydentävässä roolissa.

#### **4.3.1. Hyvää tahtoa ja tiukkenevaa valvontaa**

Kreikan ensimmäistä sopeutusohjelmaa käsittelevässä julkilausumassa euroalueen huippukokous toteaa ohjelman käynnistämiseen johtaneista päätöksistä käyvän ilmi ”Lissabonin sopimukseen sisällytetyt rahaliiton keskiössä olevat vastuullisuus- ja solidaarisuusperiaatteet” (eurohuippukokous 2010a). Tulkinta Kreikan sopeutusohjelmasta euroalueen solidaarisuutena Kreikkaa kohtaan näyttää vakiintuneen varsin nopeasti Kreikan velkojen tavaksi määritellä, mistä ohjelmassa on kyse. Komission puheenjohtaja Barroso katsoi Kreikalle tarjotun avun ilmentävän euroalueen ja EU:n instituutioiden halukkuutta toimia ”solidaarisuuden ja vastuullisuuden hengessä” (Barroso 2010). Yhteisessä julkilausumassaan talouskomissaari Rehn ja Kansainvälisen valuuttarahaston johtaja Dominique Strauss-Kahn korostivat ohjelmien ilmentävän merkittävää sitoutumista Kreikan tukemiseen paitsi euroalueen, myös kansainvälisen yhteisön taholta.

Eurooppalaisten maiden, Euroopan komission, Euroopan keskuspankin ja IMF:n tuki on osoitus hyvin korkean tason ulkoisesta sitoutumisesta ja todistus Kreikalle suunnatusta kansainvälisen yhteisön hyvästä tahdosta (Rehn & Strauss-Kahn 2010).<sup>97</sup>

Solidaarisuuskehys näyttää korostuvan ohjelmiin kohdistuvan vastarinnan kärjistyessä. Ennen kesäkuuhun 2011 sijoittuvaa Kreikan parlamentin äänestystä keskipitkän aikavälin finanssipoliittisesta strategiasta, Barroso korostaa kreikkalaisten poliitikkojen vastuuta ohjelman jatkamisesta.

---

<sup>97</sup> The support from European countries, the European Commission and the European Central Bank, and the IMF demonstrates a very high level of external commitment --and attests to the goodwill for Greece from the international community (Rehn & Strauss-Kahn 2010).

Oletan, että Kreikan vaaleilla valitut edustajat tulevat tukemaan näitä toimia kansallisen ja myös eurooppalaisen vastuullisuuden hengessä. Nämä valinnat eivät ole helppoja, kuten eivät ole ne ongelmatkaan, joihin on puututtava. Nyt ei ole aika horjua. Nyt on aika kaksinkertaistaa ponnistukset Kreikan kansan ja koko Euroopan puolesta (Barroso 2011a).<sup>98</sup>

Barroso kääntää kreikkalaisten kansanedustajien vastuun merkityksen ja viittaa sillä sekä kansalliseen että eurooppalaiseen viitekehykseen. Tällä tavoin ohjelmiin sitoutuminen esitetään vastuullisena toimintana molemmissa yhteyksissä. Barroso tuo diskurssiin uusia elementtejä viittaamalla ohjelmaan sitoutumiseen vastuullisuuden osoituksena. Ohjelman edellyttämällä politiikalle annetaan uusi merkitys – ohjelmaan sitoutuminen on osoitus kreikkalaisten parlamentaarikkojen vastuullisesta toiminnasta sekä omia äänestäjiään että koko Eurooppaa kohtaan. Ennen kesäkuun 2011 Eurooppa-neuvoston kokousta Barroso jatkaa hyvin samankaltaisin argumentein:

Tiedän, että monet Kreikassa elävät suurten vaikeuksien ja epävarmuuden aikakautta. Viestini Kreikan kansalle on, että jos hallitus toimii, Eurooppa vastaa. Jos Kreikka pystyy osoittamaan olevansa aidosti sitoutunut Euroopan unionin ja IMF:n kanssa sovittuun uudistuspakettiin, me tulemme kulkemaan Kreikan kanssa yhtä matkaa takaisin kasvuun (Barroso 2011b).<sup>99</sup>

Tällä tavoin Barroso rakentaa tulkintaa EU:n ja Kreikan vastavuoroisesta suhteesta, jossa Kreikan tulee osoittaa sitoutuneisuuttaan saadakseen osakseen solidaarisuutta. Lisäksi on huomionarvoista, että Barroso suuntaan puheensa Kreikan kansalle, eikä Kreikan hallitukselle tai viranomaisille. Molemmissa edellä esitetyissä kohdissa Barroso viittaa ensisijaisesti kreikkalaisten viranomaisten vastuuseen. Tämä ilmentää komission pyrkimystä tavoittaa kommunikatiivisessa diskurssissa jäsenvaltion kansalaiset suoraan – kansallisten viranomaisten ohi.

Kreikan velkojen diskursseissa alkaa kesän 2011 aikana ilmetä toistuvasti solidaarisuuskehyksen rinnalla sopeutusohjelmien ehdollisuutta korostava kehys. Tämä on havaittavissa syksyllä 2011 julkaistussa ensimmäisen sopeutusohjelman viimeisessä raportissa:

Jotta poliittisia valintoja on mahdollista suunnata kohti kestävää polkua, Kreikan tulee kohdata tiukkoja institutionaalisia ja poliittisia velvoitteita, jotka kohdistuvat kestäväen ja kunnianhimoisen uudistusagendan seuraamiseen (Euroopan komissio 2011c, 4).<sup>100</sup>

Komission raportissa todetaan varsin suoraan, että Kreikkaan kohdistuvan ehdollisuuden tulee olla tiukkaa tai muutoin ei ole perusteltua uskoa Kreikan mukautuvan ohjelman vaatimuksiin.

Jos Kreikka voi odottaa, että sen viralliset velkojat tulevat lopulta hyväksymään politiikan

<sup>98</sup> I therefore trust that Greece's elected representatives will back these measures next week in a spirit of national and indeed European responsibility. These choices are not easy, but nor are the problems that need to be addressed. Now is not the time to falter. Now is the time to redouble efforts: for the sake of the Greek people, and for all of Europe (Barroso 2011a).

<sup>99</sup> I know that many people in Greece are living through a period of great hardship and uncertainty. My message to the Greek people is that if the government acts, Europe will deliver. If Greece can demonstrate that it is genuinely committed to the reform package agreed with the European Union and the IMF, we will accompany Greece on its journey back to growth (Barroso 2011b).

<sup>100</sup> In order to steer policy choices towards a sustainable path, Greece has to face strict institutional and political obligations to follow a durable and ambitious reform agenda (Euroopan komissio 2011c, 4).

toimeenpanon heikkouden ja myöntämään lisää rahoitusapua, kivuliaat ja poliittisesti vaikeat sopeutustoimet, joita tarvitaan kestävän finanssipoliittisen tilanteen saavuttamiseksi ja terveen taloudellisen kasvun luomiseksi, jäävät todennäköisesti saavuttamatta. Sen sijaan, jos (Kreikka) joutuu kohtaamaan kovat budjettirajoitukset ja vastaavat kannustimet irrottautua aikaisemmasta finanssipoliittisesta tuhlaavaisuudesta ja heikosta politiikan toimeenpanosta, velkakestävyys todennäköisyys voi parantua merkittävästi (Euroopan komissio 2011c, 30).<sup>101</sup>

Tätä ehdollisuuskehyksen korostamista voidaan pitää poikkeuksena ohjelman alun diskursseista, joissa ensisijainen paino oli ohjelman määrittelyssä solidaarisuuden osoitukseksi. Tästä poiketen edellä ehdollisuuskehys ja vaihtoehtottomuuskehys liitetään toisiinsa. Otaksuma ohjelman vaatimasta vaikeasta, mutta vaihtoehtottomasta taloudellisesta sopeuttamisesta ja tämän sopeuttamisen tiukasta valvonnasta askarrellaan komission diskurssissa yhteen. Keskeinen otaksuma on, että sopeutusohjelmien tuottama pakko on olennainen tekijä, joka johtaa ohjelmien toteuttamiseen. Vastaavasti ainoana positiivisena kannustimena mainitaan otaksuma elvyttävästä budjettikurista talouskasvua luovana tekijänä. Kuten edellisessä luvussa toin esille, tähän argumenttiin sisältyy keskeisesti otaksuma budjettikurin myönteisistä vaikutuksista pitkällä aikavälillä.

Solidaarisuuden ja ehdollisuuden välinen jännite on nähtävissä tavassa, jolla Kreikan sopeutusohjelmien toteuttamista tuettiin Kreikalle kohdistetun teknisen asiantuntija-avun muodossa. Komissio perusti erillisen Kreikka-työryhmän, jonka tehtäväksi määriteltiin ”Kreikan tarvitseman teknisen tuen tunnistaminen ja koordinointi”. Tuen tavoitteeksi asetetaan ”sopeutusohjelman toteuttaminen ja EU-rahoituksen vastaanottamisen tukeminen” (Euroopan komissio 2011d). Vastaavia toimenpiteitä ei ole käynnistetty muiden rahoitusta vastaanottaneiden euroalueen jäsenvaltioiden kohdalla, mikä korostaa EU:n kohtaamia vaikeuksia Kreikan sopeutusohjelmien toteuttamisessa. Ehdollisuuskehyksen ja solidaarisuuskehyksen kytkeminen toisiinsa on havaittavissa erityisesti tavassa, jolla Kreikalle ohjelmien toteuttamista varten suunnattua teknistä asiantuntija-apua perustellaan. Lokakuussa 2011 pidetyn euroalueen huippukokouksen julkilausumassa korostetaan euroalueen päätöstä jatkaa rahoituksen tarjoamista kaikille sopeutusohjelmiin osallistuville maille, sillä ehdolla, että ohjelmat pannaan täysimääräisesti täytäntöön. Samalla Kreikan sopeutusohjelmiin kohdistuvan tuen ja valvonnan merkitystä painotetaan (eurohuippukokous 2011b).

Kreikan ohjelman toimeenpanoon kohdistuvan monitoroinnin mekanismeja tulee vahvistaa, kuten Kreikan hallitus on pyytänyt. Ohjelman omistajuus ja vastuu ohjelman toimeenpanosta kuuluu kreikkalaisille viranomaisille. Uuden ohjelman yhteydessä komissio, yhteistyössä

---

<sup>101</sup> If Greece can expect that its official creditors will eventually substitute for a lack of policy performance through additional financial support, the painful and politically difficult adjustment efforts needed to achieve sound fiscal position and healthy economic growth are unlikely to materialise. By contrast, if confronted with a hard budget constraint and the corresponding incentives to decisively break with past fiscal profligacy and weak policy implementation, debt sustainability prospects could be markedly improved (Euroopan komissio 2011c, 30).

troikkaan kuuluvien kumppaneidensa kanssa, tulee perustamaan ohjelman keston ajaksi Kreikkaan monitorointikapasiteettia, mukaan lukien kansallisia asiantuntijoita, joiden on tarkoitus työskennellä läheisessä ja jatkuvassa yhteistyössä Kreikan hallituksen ja troikan kanssa avustaen ja ohjeistaen siten, että ohjelman aikataulun mukainen ja täysimääräinen toteuttaminen varmistetaan. Tämä toimija tulee tukemaan troikkaa arvioitaessa Kreikan hallituksen toteuttamien toimien yhteensopivuutta ohjelman sitoumusten kanssa (eurohuippukokous 2011b).<sup>102</sup>

Julkilausumasta on havaittavissa, miten solidaarisuuskehys saa rinnalleen rahoituksen ehdollisuutta korostavan kehyksen. Tämä käy ilmi tavasta, jolla julkilausumassa korostetaan yhtäältä Kreikan omistajuutta ohjelman toteuttamisessa ja Kreikan viranomaisten vastuuta. Julkilausumaa on mahdollista tulkita myös siten, että Kreikalle suunnattavan teknisen avun tarkoituksena on sekä tarjota tukea ohjelman edellyttämien uudistusten toteuttamiseen että vahvistaa ohjelman ehdollisuutta ja valvontaa. Tätä voidaan pitää ilmentymänä poliittisten toimenpiteiden merkitysten kääntämisestä. Tällä tavoin komission työryhmän toiminnalle annetaan uusi merkitys. Työryhmän edustamasta poliittisesta ratkaisusta tehdään paitsi solidaarisuuden osoitus, myös ohjelmien valvonnan väline.

#### 4.3.2. Ohjelmat solidaarisuussopimuksena – Kreikka eurooppalaisen perheen jäsenenä

Sopeutusohjelmien kasvaneen valvonnan merkitys ja ohjelmien tiukka ehdollisuus näyttävät korostuneen toisen sopeutusohjelman alusta lähtien. Toisen sopeutusohjelman ensimmäisessä raportissa komissio korostaa, että useissa kohdin Kreikan hallituksen sitoutuminen ohjelman toteuttamiseen ensimmäisen ohjelman aikana oli kyseenalaista (Euroopan komissio 2012a, 4). Toisen sopeutusohjelman käynnistämisen yhteydessä euroryhmä edellytti, että Kreikan kahden istuvan hallituspuolueen – keskustavasemmistolaisen PASOK:n ja keskustaoikeistolaisen Uuden demokratian oli annettava Kreikan velkojille vakuutus, jonka mukaan ne tulisivat sitoutumaan ohjelman toteuttamiseen myös kesän 2012 vaalien jälkeen (Theodoropoulou 2015, 38–40). Julkilausumassaan euroryhmä toivotti tämän sitoumuksen tervetulleeksi. Samassa julkilausumassa euroryhmä korostaa komission työryhmän roolia ohjelman valvojana (euroryhmä 2012). On huomattavaa, että tässä yhteydessä komission työryhmään ei viitata lainkaan solidaarisuudenosoituksena. Sen sijaan Kreikalle tarjottavan tuen ehdollisuus korostuu.

Toistamme sitoutumisemme tarjota riittävää apua Kreikalle ohjelman keston ajan ja ohjelman jälkeen, kunnes Kreikka on palannut rahoitusmarkkinoille sillä ehdolla, että Kreikka noudattaa täysin sopeutusohjelmien vaatimuksia ja tavoitteita (euroryhmä 2012).<sup>103</sup>

<sup>102</sup> The mechanisms for the monitoring of implementation of the Greek programme must be strengthened, as requested by the Greek government. The ownership of the programme is Greek and its implementation is the responsibility of the Greek authorities. In the context of the new programme, the Commission, in cooperation with the other Troika partners, will establish for the duration of the programme a monitoring capacity on the ground, including with the involvement of national experts, to work in close and continuous cooperation with the Greek government and the Troika to advise and offer assistance in order to ensure the timely and full implementation of the reforms. It will assist the Troika in assessing the conformity of measures which will be taken by the Greek government within the commitments of the programme (eurohuippukokous 2011b).

<sup>103</sup> We reiterate our commitment to provide adequate support to Greece during the life of the programme and beyond until

Talouskomissaari Rehnin samassa tilaisuudessa antamassa lausunnossa sekä ehdollisuus- että solidaarisuuskehys ovat korostetun vahvassa roolissa.

Ohjelma perustuu tiukkaan ehdollisuuteen, jota vahvistaa ohjelman toimeenpanon tehostettu valvonta, vahvistetun ja pysyvän komission Kreikka-työryhmän muodossa, jota (työryhmää) jäsenvaltioiden tarjoamat asiantuntijat vahvistavat.

Odotamme, että tähän ennennäkemättömään solidaarisuuteen Kreikan euroalueen kumppaneiden taholta vastataan Kreikan poliittisten johtajien taholta vahvalla sitoutumisella, ohjelman täyteen toimeenpanoon ennen kaikkea heidän omien kansalaistensa vuoksi (Rehn 2012a).<sup>104</sup>

Rehn viittaa komission Kreikka-työryhmään ainoastaan siltä osin, kuin hän korostaa ohjelmien vahvistettua valvontaa. Samoin kuin Barroso edellisen vuoden kesällä, Rehn vetoaa kreikkalaisten päättäjien vastuuseen ennen kaikkea omia kansalaisiaan kohtaan. Rehn jatkaa samankaltaista argumentaatiota kommentoidessaan Kreikan kesän 2012 vaalien jännitteistä asetelmaa. Hänen mukaansa sopeutusohjelmat edustavat Kreikan ja euroalueen jäsenvaltioiden välistä ”solidaarisuussopimusta”<sup>105</sup>. Rehn painottaa erityisesti solidaarisuuden olevan kahden suuntainen prosessi, jossa Kreikan on kunnioitettava sitoumuksiaan. Rehnin mukaan ”Kreikan tulevaisuus ja sen kansalaisten hyvinvointi lepää enemmän kuin koskaan kreikkalaisten poliitikkojen hartioilla ja (näky) heidän sitoutumisessaan solidaarisuussopimukseen” (Rehn 2012b). Solidaarisuuskehys ilmenee toistuvasti Kreikan velkojien diskursseissa kesän 2012 vaalien läheisyydessä. Ohjelmien ilmentämään solidaarisuuteen viittaavat sekä komission puheenjohtaja Barroso (Barroso 2012a; 2012b) että euroalueen huippukokous (eurohuippukokous 2012).

Solidaarisuuskehysten ohella Kreikan parlamenttivaalien yhteydessä Kreikan velkojien diskursseihin ilmestyy uusi tapa perustella sopeutusohjelmien toteuttamista. Tässä yhteydessä sopeutusohjelmien toteuttamiseen vedotaan ensisijaisesti siksi, että tämä mahdollistaa Kreikan säilymisen osana eurooppalaista perhettä. Tässä kohdin Kreikan velkojien diskursseissa viitataan ensisijaisesti Kreikan eurooppalaisuuteen tekijänä, johon vedotaan ohjelmien toteuttamisen puolesta. Kutsun tätä eurooppalainen Kreikka -kehykseksi. Tämä kehys ilmenee erityisesti komission puheenjohtaja Barroson ja myös Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan Van Rompuy'n lausunnoissa. Ennen Kreikan parlamenttivaaleja Barroso painottaa Kreikan asemaa eurooppalaisessa perheessä:

---

it has regained market access, provided that Greece fully complies with the requirements and objectives of the adjustment programme (euroryhmä 2012).

<sup>104</sup> The programme is based on rigorous conditionality, which is strengthened by reinforced monitoring of the implementation of the programme through enhanced and permanent presence of the Commission's task force on the ground, supported by experts provided by member States.

We expect that this unprecedented solidarity of Greece's euro area partners is now matched with a strong commitment by the Greek political leaders to fully implement the programme first and foremost for the benefit of their fellow citizens (Rehn 2012a).

<sup>105</sup> engl. solidarity pact.

Kreikka on osa perhettämme. Kreikka on erittäin tärkeä Euroopan unionin jäsenvaltio. Me haluamme, että Kreikka säilyy osana eurooppalaista perhettämme, osana Euroopan unionia ja euroa (Barroso 2012a).<sup>106</sup>

Kesäkuun vaalien jälkeen ja vaalituloksen ratkettua ohjelmien jatkamisen kannalta myönteisesti Barroso ja Van Rompuy toistivat Euroopan unionin ”seisovan Kreikan rinnalla EU-perheen ja euroalueen jäsenenä” (Barroso & Van Rompuy 2012). Euroopan unionin ja Kreikan yhteistä tietä ja Kreikan eurooppalaista identiteettiä korostetaan vaalien jälkeisessä epävarmassa tilanteessa toistuvasti. Kreikan uuden pääministerin Antonis Samaraksen vakuutettua Kreikan uutta sitoutumista sopeutusohjelmiin Barroso korosti vuorostaan komission sitoutumista Kreikan tukemiseen:

Vastineeksi olen tehnyt selväksi, että Euroopan komissio seisoo Kreikan rinnalla. Olen täällä Kreikan ystävänä. Olen toistuvasti todennut, että Kreikka voi selviytyä, yhdessä Kreikka ja Eurooppa voivat selviytyä. Kreikka on osa eurooppalaista perhettämme ja euroaluetta ja aiomme säilyttää asian näin. Kaikki euroalueen valtionpäämiehet ovat lausuneet mahdollisimman selkeästi, että Kreikan tulee pysyä euroalueen jäsenenä niin kauan kuin tehtyjä sitoumuksia kunnioitetaan. Ja Kreikalle on osoitettu solidaarisuutta (Barroso 2012c).<sup>107</sup>

Myös euroryhmän puheenjohtaja Jean-Claude Juncker tukeutuu eurooppalainen Kreikka -kehykseen vaalien jälkeisessä tapaamisessaan Samaraksen kanssa. Vaikka Juncker toteaaakin varsin jyrkästi, että ”tarvitsemme konkreettisia ja määrätietoisia toimenpiteitä nyt. Hyvät aikomukset eivät enää riitä”, hän samalla korostaa uskovansa, että ”voimme turvata Kreikan tulevaisuuden euroalueen osana. Pidän tästä maasta ja sen vahvasta eurooppalaisesta identiteetistä. Minä tulen olemaan Kreikan puolella” (Juncker 2012). Tässä kohdin sopeutusohjelmien aiheuttamia eurooppalaistumispaineita tuotetaan viittaamalla Kreikan eurooppalaisuuteen. Tätä on mahdollista tulkita siten, että ohjelmien merkitys käännetään viittaamalla Kreikan identiteettiin, jolloin ohjelmista tulee väline tämän identiteetin jatkumisen takaamiseksi. Kreikan eurooppalaisuuden korostamista on mahdollista tulkita myös siten, että eurooppalaisen perheen jäsenenä Kreikalla on sekä oikeuksia että velvollisuuksia. Sopeutusohjelmien toteuttaminen voidaan tällä tavoin esittää hyvänä eurooppalaisuutena ja osoituksena halusta kuulua Eurooppaan.

---

<sup>106</sup> Greece is part of our family. Greece is a very important Member State in the European Union. We want Greece to remain a part of our European family, of the European Union and of the euro (Barroso 2012a).

<sup>107</sup> In return I have been unequivocal that the European Commission will stand by Greece. I am here as a friend of Greece. I have repeatedly stated that Greece can make it, together Greece and Europe will make it. Greece is part of the European family and the euro area and we intend to keep it that way. All the heads of state and government of the euro area have stated in the clearest possible terms that Greece should stay in the euro as long as the commitments made are honoured. And there has been solidarity towards Greece (Barroso 2012c).



#### 4.4. Sosiaaliturvauudistus

Seuraavassa siirryn analysoimaan ensimmäistä tutkimukseni kohteena olevista sosiaalipolitiikan sektoreista – sosiaaliturvaa ja tähän kohdistuneita uudistuksia. Sosiaaliturvaan kohdistuneet uudistukset kytkeytyvät ensisijaisesti sopeutusohjelmien finanssipoliittisiin tavoitteisiin ja pyrkimykseen vähentää julkista velkaa sekä julkisen talouden alijäämää. Tässä kohdin tarkastelen ensisijaisesti tutkimukseni toista ja kolmatta tutkimuskysymystä. Analysoin, miten Kreikan velkojien diskursseissa tuotetaan käsitystä Kreikan sosiaaliturvajärjestelmän yhteensopimattomuudesta eurooppalaisten vertailukohtien kanssa ja miten yhteensopimattomuudesta tehdään diskursseissa poliittisia toimenpiteitä edellyttävä tekijä. Lisäksi analysoin, miten Kreikan velkojien diskursseissa huomioidaan ja käsitellään sopeutusohjelmien sosiaalisia vaikutuksia ja miten näihin vaikutuksiin katsotaan voitavan reagoida. Tässä luvussa keskeisen osan tarkasteltavasta aineistosta muodostavat sopeutusohjelmien raportit ja asiakirjat.

Theodoros Papadopoulosen ja Antonios Roumpakiksen mukaan Kreikassa toteutettiin vuoden 2012 loppuun mennessä neljä sosiaalipolitiikan uudistusaaltoa. Ensimmäinen näistä sijoittui ensimmäisen ohjelman alkuun, toinen keskipitkän aikavälin finanssipoliittisen strategian hyväksymisen yhteyteen kesällä 2011, kolmas toisen ohjelman käynnistämiseen ja neljäs aalto toisen ohjelman jatkamiseen marraskuussa 2012 (Papadopoulos & Roumpakis 2013, 211). Uudistukset ovat kattaneet kaikki keskeiset sosiaalipolitiikan osa-alueet<sup>108</sup>, eläkkeet, terveydenhuollon, sosiaaliturvan ja työmarkkinat. Toisen sopeutusohjelman aikana uudistuksia on jatkettu.

##### 4.4.1. Tehostamalla kohti parempaa sosiaaliturvaa

Ensimmäisen sopeutusohjelman ensimmäisessä raportissa todetaan julkisen sektorin muodostavan merkittävän osan Kreikan talouden ongelmista. Osana julkistalouteen kohdistuvia sopeutustoimenpiteitä Kreikan hallitus velvoitettiin toteuttamaan julkishallinnon katsaus, johon sisältyi olemassa olevien sosiaalitukien tehokkuuden ja soveltuvuuden arviointi (Euroopan komissio 2010a, 20). Ohjelman ensimmäisessä päivitetystä yhteisymmärryspöytäkirjassa sosiaaliturvan eri muotojen arvioinnin tavoitteeksi asetetaan soveltuvuuden ja tehokkuuden arvioinnin ohella myös pyrkimys säästöihin tehottomampia tukiohjelmia lopettamalla tai uudistamalla (MoU 2010a, 93).

---

<sup>108</sup> Ensimmäisen sopeutusohjelman alussa toteutettiin huomattavan laaja eläkeuudistus, jolla pyrittiin hallitsemaan Kreikan kasvavia eläkekuluja. Eläkejärjestelmän sopeuttamista on jatkettu toisen ohjelman aikana, mikä tuottaa erityisesti ikääntyvälle väestölle merkittäviä toimeentulovaikeuksia (Petmesidou 2013, 608). Julkisia terveydenhuoltomenoja on leikattu toistuvasti ja kattavana troikan vaatimuksena on ollut pitää terveydenhuoltomenot alle kuudessa prosentissa BKT:sta (Kentikenelis ym. 2014). Erilaisten sosiaaliturvan muotojen, kuten työttömyyskorvauksien tasoa on laskettu ja työttömyyskorvauksien kokonaisbudjettia on leikattu (Matsaganis 2013, 21). Työmarkkinoiden joustavuutta on lisätty heikentämällä työsuhdeturvaa ja samanaikaisesti minimipalkkoja on leikattu toistuvasti (Koukiadaki & Kretsos 2012).

Tarvetta erilaisten sosiaaliturvan muotojen tehostamiseen ja kehittämiseen perustellaan rinnastamalla Kreikan sosiaaliturvajärjestelmä muiden EU:n jäsenvaltioiden vastaaviin järjestelmiin.

**Sosiaaliohjelmat** (lihavointi alkuperäistekstissä). Kreikassa julkiset sosiaaliturvamenot osuutena BKT:sta eivät ole merkittävästi matalampia kuin EU-27 keskiarvo. Tästä huolimatta tulonsiirtojen vaikuttavuus (pois lukien eläkkeet) köyhyyden vähentämisessä on huomattavasti heikompi kuin EU:n keskiarvo – 4 prosenttia verrattuna EU-27 9 prosenttiin vuonna 2007. Sosiaalipolitiikka muodostuu useita heterogeenisistä ohjelmista ilman selkeitä tavoitteita: useimmat järjestelmät eivät ole tarveharkintaisia järjestelmiä. Selkeää erottelua toimeentulotuen ja aktivoivien tuen muotojen – erityisesti aktiivisen työmarkkinapolitiikan – välillä ei ole (Euroopan komissio 2010c, 32).<sup>109</sup>

Raportissa sosiaaliturvan eri muotoihin kohdistuvia uudistuksia perustellaan ensisijassa korostamalla tukimuotojen heikkoa vaikuttavuutta ja kattavuutta. Samanaikaisesti vertailu muihin EU:n jäsenvaltioihin tukee argumenttia sosiaalimenoihin kohdistettavista säästöistä. Tämä voidaan tulkita pyrkimykseksi rakentaa tulkintaa Kreikan yhteensopimattomuudesta eurooppalaisten vertailukohtien kanssa. Tällä tavoin Kreikan sosiaaliturvajärjestelmän heikkoudesta tehdään keskeinen peruste järjestelmään kohdistuville uudistustoimenpiteille. Tämä argumentaatiotapa näyttää myöhemmin vakiintuneen osaksi Kreikan velkojien diskursseja. Eri tukimuotojen arvio tapahtui yhteistyössä OECD:n kanssa ja troikan edustajien konsultoinnin jälkeen (MoU 2010b, 90). OECD:n raportin tavoitteena oli tarjota suosituksia erilaisten tukimuotojen parempaan suunnitteluun, organisointiin ja hallintaan.

Sosiaaliturvaan kohdistuvia uudistuksia jatkettiin osana vuodelle 2011 valmisteltua keskipitkän aikavälin finanssipoliittista strategiaa. Raportissaan komissio esittää, että osa sosiaalituista on mahdollista poistaa, koska ne ovat päällekkäisiä toisten tukimuotojen kanssa tai ne voidaan kohdistaa paremmin. Tässä yhteydessä komission raportti tuo esiin riittävän sosiaaliturvaverkon takaamisen (Euroopan komissio 2011a, 24). Tarkempaa määritelmää siitä, mitä riittävällä sosiaaliturvaverkolla tarkoitetaan, ei ole löydettävissä komission raporteista eikä ohjelman yhteisymmärryspöytäkirjoista ensimmäisen sopeutusohjelman ajalta. Syksyllä 2011 komissio totesi OECD:n raportin viittaavan erilaisten sosiaaliturvan muotojen huomattavaan hajanaisuuteen sekä tukien jakamisessa että käytössä. Samalla uudistusten todetaan mahdollistavan sekä toimintojen tehostamisen että kustannussäästöt (Euroopan komissio 2011c, 34). Ensimmäisen sopeutusohjelman ajalta komission tuottamista asiakirjoista ei ole löydettävissä kattavaa arvioita sosiaaliturvaan kohdistettujen uudistusten vaikutuksista. Näyttää siltä, että ensimmäisen sopeutusohjelman aikana

---

<sup>109</sup> **Social programmes.** Public spending on social protection in Greece as a share of GDP is not substantially lower than the EU-27 average. Yet, the impact of social transfers (beyond pensions) in reducing the risk of poverty is clearly lower than the EU average – 4 percentage points against 9 percentage points for EU-27 in 2007. Social policy is made of a number of heterogeneous programmes, without clear policy targets: most schemes are not means-tested schemes. There is no clear articulation between income - support benefits and active inclusion measures, especially active labour market measures (Euroopan komissio 2010c, 32).

sosiaaliturvauudistus kehystetään ensisijaisesti modernisaatiotoimenpiteenä, jonka mahdollisiin sosiaalisiin vaikutuksiin viitataan vain ohimennen.

#### 4.4.2. Köyhyiden torjunta saa kasvavaa huomiota

Toisen sopeutusohjelman alusta lähtien sosiaaliturvauudistuksen rooli köyhyiden vähentämisessä ja ohjelman oikeudenmukaisessa toteuttamisessa korostuu ohjelman asiakirjoissa. Ohjelman ensimmäisessä raportissa tarjotaan toistaiseksi kattavin arvio sopeutusohjelmien sosiaalisista vaikutuksista ja samassa yhteydessä sosiaaliturvajärjestelmään kohdistettuja uudistuksia perustellaan korostamalla Kreikan sosiaaliturvajärjestelmässä aikaisemmin ilmenneitä puutteita kustannustehokkuuden osalta. Samalla sosiaaliturvaan kohdistuneen katsauksen korostetaan tähtäävän haavoittuvien ryhmien tehokkaampaan suojeluun (Euroopan komissio 2012a, 9).

Pitkään aikaan Kreikassa ei ole ollut selkeää näkemystä eri sosiaalipolitiikkojen tavoitteista, eikä näin ollen (näiden politiikkojen) suunnittelusta ja toimeenpanosta. Tämän seurauksena järjestelmä oli suhteettoman kallis suhteessa etuisuuksiin, joita se tarjosi, ja vielä tärkeämpää, se epäonnistui usein köyhyiden ja (sosiaalisten) vaikeuksien helpottamisessa. Tavoitteena on tunnistaa spesifit ryhmät ja tilanteet, jotka vaativat sosiaalista suojelua välttämällä samalla tuhlaamista. Tämä heijastuu leikkauksissa perhetukiin kaikkein varakkaimmille kotitalouksille, joiden rahalliseen tukemiseen ei ole hyvää syytä (Euroopan komissio 2012a, 9).<sup>110</sup>

Kuten aikaisemminkin keskeinen tapa perustella sosiaaliturvaan kohdistettuja uudistuksia tukeutuu argumenttiin Kreikan sosiaaliturvajärjestelmän aikaisemmasta hajanaisuudesta ja tehottomuudesta. Finanssipoliittisen sopeuttamisen ensisijaisuutta korostava budjettikurikehys askarrellaan osaksi oikeudenmukaisuuskehystä ja modernisaatiokehystä. Tällä tavoin sosiaaliturvaan kohdistuvat uudistukset on mahdollista esittää tavoiteltavina modernisaatiotoimenpiteinä. Luvussa 2.3.3. käsittelemästäni sosiaalipolitiikan rajallisesta eurooppalaistumisesta tehdään näin osa sitä perustaa, jolla käsitystä sosiaalipolitiikan yhteensopimattomuudesta rakennetaan. Toteuttavien toimien tavoitteeksi määritellään haavoittuvien ryhmien suojelu oikeudenmukaisuuskehyksen hengessä, mutta ainoa konkreettinen toimenpide, johon raportissa viitataan, on leikkausten kohdistaminen varakkaisiin kotitalouksiin.

Sosiaaliturvaan kohdistuneet leikkaukset jatkuivat toisen sopeutusohjelman aikana. Kreikan hallituksen vuoden 2012 syksyllä hyväksymään uuteen keskipitkän aikavälin finanssipoliittiseen strategiaan sisältyi joukko uusia sosiaaliturvaan kohdistuvia leikkauksia. Komission mukaan näiden ”rationalisointien arvioidaan tuottavan noin 300 miljoonan euron säästöt vuosien 2013–2014

---

<sup>110</sup> For long, there has not been in Greece a clear view on the objectives, and thus on the design and implementation of social policies. As a result, the system was disproportionately expensive for the benefits it effectively provided, and more important, it often failed at relieving poverty and hardship. The objective is identifying the specific groups and situations that require social protection, while avoiding waste. This is reflected in the cuts in family allowances for the most prosperous households for which there is no good reason of financial support (Euroopan komissio 2012a, 9).

aikana”<sup>111</sup>(Euroopan komissio 2012b, 27). Mittavista lisäleikkauksista huolimatta näiden toimenpiteiden todetaan parantavan sosiaaliturvamenojen kohdentamista ja vaikuttavuutta pienituloisten kotitalouksien kohdalla. Samalla kun eri tukien saantikriteerejä tiukennetaan, niiden todetaan kohdistuvan paremmin haavoittuvien ryhmien suojeluun (Euroopan komissio 2012b, 27). Tässä yhteydessä komission raporteissa painotetaan erilaisten perhetuen muotojen poistamista varakkailta kotitalouksilta ja näiden tukien kohdentamista pienituloisille (Euroopan komissio 2012b, 41). Toistuvista sosiaaliturvaan kohdistuvista leikkauksista huolimatta komission raportissa ei nähdä mahdollista ristiriitaa haavoittuvien ryhmien suojelun ja tukimuotojen leikkausten välillä, vaan toteutettavat leikkaukset esitetään ensisijaisesti tehostamisena ja sosiaalisilta vaikutuksiltaan neutraalina toimenpiteenä. Tältä osin komission raporteissa ilmenevää diskurssia on mahdollista tulkita siten, että sosiaaliturvaan kohdistuville leikkauksille annetaan uusi merkitys. Leikkausten merkitys käännetään, jolloin laaja-alaiset leikkaukset voidaan esittää kannatettavana modernisaationa ja sosiaaliturvan oikeudenmukaisempana kohdentamisena.

Näkemyistä Kreikan sosiaaliturvajärjestelmän yhteensopimattomuudesta eurooppalaisten vertailukohtien kanssa vahvistetaan toisen sopeutusohjelman raporteissa vielä kahdella argumentilla. Ensinnäkin erillisenä perusteena vuoden 2012 lopulla julkaistussa komission raportissa tulonsiirtoihin kohdistuvia leikkauksia perustellaan tulonsiirtojen tason nopealla kasvulla talouskriisiä edeltäneenä aikana erityisesti vuosina 2000–2009. Uuden finanssipoliittisen strategian katsottiin tuovan tulonsiirtojen kasvunopeuden takaisin euroalueen keskitasolle (Euroopan komissio 2012b, 28). Tulonsiirtojen kasvunopeutta käsitellään komission raportissa erillisenä tekijänä, eikä tulonsiirtojen kasvun mahdollisia syitä tai vaikutuksia arvioida.

Toinen argumentti, jolla käsitystä Kreikan sosiaaliturvajärjestelmän yhteensopimattomuudesta korostetaan, koskee sosiaaliturvajärjestelmän tehokkuutta suhteessa köyhyysriskin vähentämiseen. Jälleen tilannetta Kreikassa verrataan<sup>112</sup> muihin euroalueen jäsenvaltioihin. Tässä yhteydessä myös eritellään erityisessä köyhyysriskissä olevia kotitalouksia ja huomautetaan, että Kreikassa kotitalouksien tilanne köyhyysriskin osalta on heikompi euroalueen keskiarvoon verrattuna. Erityisen

---

<sup>111</sup> Vuoden 2012 lopulla hyväksyttyyn keskipitkän aikavälin finanssipoliittiseen strategiaan sisältyi sosiaaliturvan leikkausten ohella kahden uuden sosiaaliturvaohjelman käynnistäminen. Ensimmäinen näistä aloitteista koski minimitoimeentulon pilotointia kahdella eri alueella ja tähän aloitteeseen oli kohdennettu 35 miljoonaa euroa. Toinen aloite koski pitkäaikaistyöttömille suunnattua tukea ja oli arvoltaan 20 miljoonaa euroa. (MoU 2012b, 252). Sotiria Theodoropoulou huomauttaa, että näin rajallinen budjetti tulee todennäköisesti heikentämään aloitteiden vaikuttavuutta (Theodoropoulou 2015, 35).

<sup>112</sup> Komission mukaan tulonsiirtojen heikkoa vaikuttavuutta kuvaa se, että Kreikassa köyhyys- tai sosiaalisen syrjäytymisriskin alaisena oleva osa väestöstä on ennen tulonsiirtoja jopa hieman euroalueen keskitasoa pienempi (25,4% euroalueella ja 24,8% Kreikassa). Vastaavasti tulonsiirtojen jälkeen euroalueella tämä väestöosuus on 16,9% ja Kreikassa 21,4% (Euroopan komissio 2013a, 41).

huolestuttava tilanteen katsotaan olevan niissä kotitalouksissa, joissa ensisijainen tulonhankkija on työttömänä (Euroopan komissio 2013a, 41).

Komission diskursseissa näyttää toistuvan eräänlainen jännite toisaalta ohjelman finanssipoliittisten tavoitteiden ja toisaalta kasvavien sosiaalisten ongelmien tunnustamisen välillä. Yhtäältä oikeudenmukaisuuskehys on keskeisessä osassa ja vallitsevaa tilannetta köyhyyden osalta tarkastellaan huolestuttavana ilmiönä, jonka katsotaan edellyttävän toimenpiteitä. Tältä osin nostetaan esiin tarve erityisesti perheiden ja yksinhuoltajien tukemiseen. Toisaalta diskursseissa korostetaan Kreikan poikkeavuutta eurooppalaisista vertailukohdista myös tältä osin, jolloin tarvetta modernisaatioon voidaan perustella yhteensopimattomuudella. Vaikka sosiaaliset ongelmat saavat osakseen kasvavaa huomiota, korostetaan samassa yhteydessä, että tiukka finanssipoliittinen tilanne edellyttää priorisointeja köyhyyteen kohdistuvissa toimenpiteissä (Euroopan komissio 2013a, 41). Raportissa ei tarkenneta, millaisista priorisoinneista on kyse.

#### 4.4.3. Sosiaaliturvan vahvistaminen tärkeänä prioriteettina, mutta budjettikurin alaisuudessa

Molempien sopeutusohjelmien ajalta kattavimmin sosiaaliturvaan kohdistettuja uudistuksia käsitellään toisen ohjelman viidennessä raportissa keväällä 2014. Sosiaalisen tilanteen hälyttävyyttä korostetaan entisestään painottamalla sosiaaliturvaverkon uudistamiseen kohdistuvien toimien olevan ”kiireinen poliittinen prioriteetti” ja erittäin korkeaan työttömyystilanteeseen<sup>113</sup> puuttumisen olevan ”merkittävä haaste” (Euroopan komissio 2014, 50). Komission raportin mukaan:

Kreikka on historiallisesti ollut maa, jossa sosiaaliturvajärjestelmä on melko rajallinen. Tämänhetkisten merkittävien haasteiden edessä maassa on kasvava tietoisuus, että nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä tarvitsee kiireellisesti mittavaa uudistusta, jotta se tukee paremmin siirtymistä työpaikkojen välillä ja (tukee paremmin) hädänalaisia. Todellakin, sosiaaliturvajärjestelmän vahvistamista ja sosiaalisten turvaverkkojen parantamista nykyisten budjettikehysten puitteissa tarvitaan kiireellisesti, jotta on mahdollista luoda rahoituskellisesti kestävä, integroitu ja kustannustehokas sosiaaliturvajärjestelmä Kreikkaan (Euroopan komissio 2014, 50).<sup>114</sup>

Sopeutusohjelmien asiakirjoissa ilmenevä tulkinta sosiaalisten ongelmien syistä ja mahdollisista ratkaisuista tiivistyy tässä kohdin varsin havainnollisesti. Sosiaaliturvajärjestelmän tunnetusta heikkoudesta tehdään jälleen tärkeä peruste uudistuksille ja samalla näiden pyrkimysten esitetään

<sup>113</sup> Komission raportissa työttömyystilanteeseen puuttumiseen viitataan tässä yhteydessä osana sosiaaliturvan kehittämistä, eikä työmarkkinoihin kohdistuvia uudistuksia (joita tarkastelen luvussa 4.5.) näin ollen näiden toimenpiteiden tarkastelu tässä luvussa on perustelua.

<sup>114</sup> Greece has been historically a country with a welfare system quite limited in scope. Faced with the current major challenges, there is now growing awareness in the country that the current welfare system urgently needs a major overhaul to better support both transitions across jobs and the needy. Indeed, strengthening the welfare system and improving social safety nets within the current budgetary envelopes by increasing effectiveness and efficiency of welfare spending are urgently needed to create a fiscally sustainable, integrated and cost effective welfare system in Greece (Euroopan komissio 2014, 50).

nauttivan kasvavaa tukea. Oikeudenmukaisuutta painottava kehys on jälleen keskeisessä osassa, mutta se on alisteinen budjettikurikehykselle. Sosiaaliturvaan kohdistuvia uudistuksia korostetaan, mutta ne tulee toteuttaa sopeutusohjelman määrittämissä finanssipoliittisissa rajoissa. Kun kiinnitetään huomiota niihin menetelmiin, joilla sosiaaliturvaa tulee vahvistaa, diskurssissa korostuvat ennen kaikkea tehokkuus ja toimivuus. Uudistuksen tavoitteeksi määritellään ensisijaisesti taloudellisesti kestävä ja kustannustehokas sosiaaliturvajärjestelmä.

Budjettikurikehysten ensisijaisuus esitetään myös toisessa muodossa. Tällöin argumentaatioissa siirrytään budjettikurin vaikutusten pehmentämisestä budjettikuriin mahdollistajana. Tämä käy ilmi komission raportista keväältä 2014, jossa tiukkaan finanssipoliittiseen kehykseen sitoutumisen esitetään lopulta mahdollistavan väliaikaiset toimenpiteet sosiaalisen hädän lievittämiseksi.

Viranomaiset ovat panneet toimeen joukon pääasiassa hallinnollisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on turvata (vuoden) 2014 finanssipoliittiset tavoitteet, jotka yhdessä (vuoden) 2013 rajallisten, odotettua parempien finanssipoliittisten tulosten kanssa ovat mahdollistaneet joidenkin rakenteellisten uudistusten ja aloitteiden sisällyttämisen (ohjelmaan) tavoitteena tukea yhteiskunnallisesti haavoittuvia ryhmiä.

Menolisäys liittyy hallituksen aloitteeseen tarjota yhteiskunnallisesti haavoittuville ryhmille väliaikaista toimeentulotukea ja matalapalkkaisille julkisen sektorin työntekijöille kertaluontoinen bonus. Lainsäädännöllä tätä tarkoitusta varten varatut resurssit kattavat noin 500 miljoonaa euroa, mikä vastaa 0,25 % BKT:sta.

On syytä huomioda, että nämä suunnitelmat tulivat mahdollisiksi ainoastaan viime vuosien aikaisen huomattavan finanssipoliittisen sopeuttamisen johdosta ja pitäytymällä näissä sovituihin finanssipoliittisiin tavoitteisiin myös tulevaisuudessa (Euroopan Komissio 2014a, 2).<sup>115</sup>

Erityisesti viimeisenä esitetty tulkinta, joka korostaa sosiaalisiin ongelmiin vastaamisen tulleen mahdolliseksi ainoastaan budjettikuriin sitoutumisen kautta, on hyvä esimerkki argumentaatiotavasta ja sosiaalisiin ongelmiin liittyvistä tulkinnoista, jotka ovat havaittavissa molempien sopeutusohjelmien ajalta. Oikeudenmukaisuuskehys ja budjettikurikehys askarrellaan yhteen tavalla, jossa finanssipoliittiselle sopeuttamiselle annetaan merkitys sosiaalista oikeudenmukaisuutta edistävänä toimenpiteenä. Samalla finanssipoliittiseen sopeuttamisen merkitystä myös tulevaisuudessa korostetaan, mikä ilmentää jälleen argumenttia ohjelmien pitkän aikavälin myönteisistä vaikutuksista.

---

<sup>115</sup> The authorities have implemented a range of mainly administrative measures to secure the 2014 fiscal target which, complemented with the limited carry-over of the better-than-expected 2013 fiscal outcome, have allowed to accommodate the cost of some structural reforms and initiatives supporting socially vulnerable groups.

The spending increase relates to the government initiative to provide socially vulnerable groups with temporary income support and low-earning uniform personnel with a one-off bonus. The resources set aside for this purpose by law amount to around EUR 500 million, which is equivalent to ¼% of GDP.

It should be noted that these new plans were only made possible by an impressive fiscal consolidation over recent years and by continuing to adhere to a fiscal stance in line with the agreed targets going forward (Euroopan komissio 2014a, 2).

Työttömyyteen kohdistuvien toimenpiteiden osalta komission raportissa tarkastellaan Kreikan viranomaisten toteuttamia uusia toimenpiteitä erityisesti julkisen sektorin lyhytaikaisten työllistämishjelmien<sup>116</sup> osalta. Huomattavaa on, että samalla kun komission raportissa huomioidaan mahdollisen uuden julkisen sektorin työllistämishjelman käynnistäminen, tämän ohjelman osalta korostetaan ohjelman tiukkaa valvontaa ja vahvempaa oikeudellista ja institutionaalista hallintaa, jotta ohjelman väärinkäytöltä vältytään (Euroopan komissio 2014, 50–51). Tätä tapaa korostaa näiden ohjelmien valvontaa ensisijaisesti siltä osin, ettei ohjelmien käyttöön kohdistu väärinkäytöksiä, voidaan pitää budjettikurikehysten ilmentymänä. Tässäkin kohtaa näyttää siltä, että niissä tilanteissa, joissa sosiaalisiin ongelmiin reagoidaan, budjettikurikehys korostuu ensisijaisena.

Merkittävänä uutena toimenpiteenä sosiaaliturvan osalta komission viimeisessä raportissa tuodaan esiin vuonna 2014 toteutettava uusi sosiaalisen hyvinvoinnin ja sosiaaliturvan arvio.

Tavoitteena on arvioida kokonaisuudessaan erilaisia olemassa olevia tukimuotoja keräten yksityiskohtaista informaatiota yhteensopivalla ja vertailukelpoisella tavalla. Eri etuuksien arviointi suhteessa niiden tehokkuuteen kohderyhmiensä tavoittamisessa ja tavoitteidensa saavuttamisessa sekä olemassa olevan sosiaalisen suojelun järjestelmän aukkojen tunnistaminen ovat muita päätavoitteita (Euroopan komissio 2014, 51).<sup>117</sup>

Uuden arvioinnin tavoitteenasettelun voidaan katsoa ilmentävän oikeudenmukaisuuskehystä osana Kreikan velkojen diskursseja. Vastaavaa kokonaisvaltaista arviota sosiaalipolitiikan tilasta ohjelmien aikana ei ole toteutettu aikaisemmin. Vaikka arviota voidaanakin pitää askeleena kohti ohjelmien sosiaalisten vaikutusten kattavampaa huomiointia, näyttää arviolle asetettujen ehtojen perusteella siltä, ettei tämä toimenpide olennaisesti muuta ohjelmien prioriteetteja. Tämä käy ilmi, kun tarkastellaan, millä tavoin ohjelman yhteisymmärryspöytäkirjassa määritellään arvion tavoitteet.

Tarkoituksena on tehostaa sosiaalimenojen tehokkuutta ja yhdenmukaistaa ja virtaviivaistaa olemassa olevia etuisuuksia tavoitteena luoda finanssipoliittista liikkumavaraa, (jolla) tarjota kohdistettua apua haavoittuville ryhmille kattavien finanssipoliittisten tavoitteiden puitteissa (MoU 2014, 231).<sup>118</sup>

Toisin sanoen budjettikurikehys on hallitseva uusien toimien osalta ja haavoittuville ryhmille voidaan kohdistaa tukea ainoastaan siltä osin, kuin tehostamistoimet tuottavat finanssipoliittista liikkumavaraa tällaiseen toimintaan. Tämä ilmentää jälleen tapaa, jolla budjettikurikehys ja

<sup>116</sup> Pääasiassa pitkäaikaistyöttömille suunnattuihin julkisiin työllistämishjelmiin kuului 50 000 työpaikan ohella tuettua harjoittelua 45 000 nuorelle työnhakijalle yksityisellä sektorilla. Vuodelle 2014 suunniteltuun ohjelmaan kuului 50 000 työpaikkaa lisää (Euroopan komissio 2014, 50–51).

<sup>117</sup> The purpose is to take stock of the full set of the various existing benefits gathering detailed information on a consistent and comparable way. Reviewing the effectiveness of the various benefits in reaching their target population and addressing their objective as well as identifying gaps in the coverage of the current social protection system are other key objectives (Euroopan komissio 2014, 51).

<sup>118</sup> The purpose is to increase the effectiveness of social welfare spending and to consolidate and streamline existing benefits with the intention of creating the fiscal space to provide targeted support to vulnerable groups within the overall fiscal targets (MoU 2014, 231).

oikeudenmukaisuuskehys askarrellaan argumentiksi, jossa finanssipoliittista sopeuttamista perusteellaan sen sosiaalista oikeudenmukaisuutta vahvistavilla vaikutuksilla.

Arvion pohjalta oli tarkoitus luoda uusi ”sosiaalisen hyvinvoinnin ja inklusion strategia” yhteistyössä troikan edustajien kanssa (MoU 2014, 231). Tämä aloite on ensimmäinen laatuaan molempien sopeutusohjelmien aikana ja aloitetta voidaan pitää yhtenä niistä harvoista pyrkimyksistä, joilla sosiaaliturvan koordinoituun vahvistamiseen pyrittiin ohjelmien aikana. Uuteen strategiaan tuli sisältyä myös suunnitelma minimitoimeentulosta (MoU 2014, 231). Kokeiluvaiheen jälkeen tämä aloite oli tarkoitus aloittaa koko maassa vuoden 2014 aikana, jos rahoitusta on saatavilla (MoU 2014, 232). Eri tukimuotojen koordinoitua perusteltiin ohjelman yhteisymmärryspöytäkirjassa seuraavasti:

Mimitoimeentulojärjestelmän ja työttömyystukijärjestelmän integrointi olemassa olevien tulonsiirtojen, työttömien aktivointipalvelujen ja muiden sosiaalisten siirtojen ja palveluiden kanssa on tärkeää hädänalaisten auttamisen tehostamisen ja tehokkuuden varmistamisessa ja heidän siirtämisessään lähemmäs työllistymistä (MoU 2014, 232).<sup>119</sup>

Samalla korostetaan tarvetta varmistaa, että eri tukimuotojen tulee ”taata kannustimet työntekoon ja säästämiseen, jotta riippuvuus hyvinvointipalveluista vältetään” (MoU 2014, 231). Tätä tapaa perustella köyhyyden vastaisia toimia voidaan pitää ilmentymänä työmarkkinoihin osallistumisen<sup>120</sup> ensisijaisuudesta osana köyhyyden torjuntaa. Yhteisymmärryspöytäkirjassa ei tuoda esiin, että osa köyhyydestä kärsivästä väestöstä ei välttämättä ole kykenevä osallistumaan työmarkkinoille.

#### 4.5. Työmarkkinauudistus

Seuraavassa tarkastelen toista tutkimuskohteenani olevista sosiaalipolitiikan sektoreista - Kreikan työmarkkinoita - ja tällä politiikan sektorilla toteutettuja uudistuksia. Työmarkkinoihin kohdistuvat uudistukset muodostivat merkittävän osan ohjelmien sisältämien rakenteellisten uudistusten agendasta. Tässä kohdin tarkastelen erityisesti tutkimukseni toista ja kolmatta tutkimuskysymystä. Ensinnäkin analysoin, miten työmarkkinoiden yhteensopimattomuudesta eurooppalaisten vertailukohtien kanssa rakennetaan diskursseissa poliittisia toimenpiteitä vaativa tekijä ja toiseksi miten uudistusten mahdollisia sosiaalisia vaikutuksia käsitellään. Tärkeimmän aineiston muodostavat sopeutusohjelmien asiakirjat ja raportit. Lähestyn työmarkkinauudistuksia siten, että ensiksi

---

<sup>119</sup> The integration of the minimum guaranteed income scheme and of the unemployment assistance scheme with existing cash transfers, labour activation services, and other social transfers and services is important to ensure the effectiveness and efficiency in supporting the needy, and move them closer to work (MoU 2014, 232).

<sup>120</sup> Copeland ja Daly huomauttavat, että tämän kaltainen lähestymistapa köyhyyden torjuntaan on vahvistunut osana laajempaa EU:n sosiaalipoliittista paradigmaa ja tämä lähestymistapa on havaittavissa muun muassa Eurooppa 2020 -strategiassa. Heidän mukaansa tällaiseen lähestymistapaan liittyy merkittäviä potentiaalisia ongelmia. Ensinnäkin työmarkkinoille osallistuminen ei vielä takaa yksilön tai kotitalouden irtautumista köyhyydestä. Työssäkäyvien köyhien osuus on merkittävä erityisesti vähän koulutettujen työntekijöiden kohdalla ja matalan tuottavuuden aloilla. Tämän ohella monet köyhyydestä kärsivät henkilöt eivät välttämättä kykene työskentelemään sairauden, vammaisuuden tai lasten hoitoon ja vastaavien huoltajuuteen liittyvien tehtävien takia (Copeland & Daly 2015, 149).



tarkastelen, millainen analyysi sopeutusohjelmien asiakirjoissa annetaan Kreikan työmarkkinoiden tilasta. Toiseksi analysoin, miten työmarkkinoiden joustavuuden lisäämiseen kohdistuvia toimia perustellaan erityisesti työsuhdeturvan muutosten osalta. Kolmanneksi analysoin, miten sopeutusohjelmien asiakirjoissa perustellaan tarvetta sopeuttaa yksikkötyökustannuksia Kreikan työmarkkinoilla ja toteuttaa tällä tavoin sisäinen devalvaatio.

#### 4.5.1. Komission analyysi Kreikan työmarkkinoista

Ensimmäisen sopeutusohjelman ensimmäisessä raportissa komissio perustelee rakenteellisia uudistuksia tarpeella tukea työpaikkojen luomista ja lisätä palkkojen joustavuutta. Näiden tehokkuutta lisäävien toimien ohella komissio esittää rakenteellisten uudistusten olevan tarpeen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Erityisesti diskursseissa korostetaan työmahdollisuuksien tarjoamista nuorille ja pitkäaikaistyöttömille (Euroopan komissio 2010a, 20). Samassa yhteydessä tarjotaan lyhyt analyysi Kreikan työmarkkinoiden ongelmista. Kreikan heikkoon menestykseen rakenteellisten uudistusten saralla viitataan huomauttamalla Kreikan sijoittuvan EU:n talouspoliittisen komitean mukaan EU15-maiden joukossa keskiarvon alapuolelle useilla eri politiikan sektoreilla muun muassa työmarkkinoiden, tuotemarkkinoiden ja tutkimus- ja kehitystoiminnan osalta (Euroopan komissio 2010a, 23). Samoin kuin sosiaaliturvan uudistuksissakin, myös tässä kohdin Kreikan yhteensopimattomuus eurooppalaisten vertailukohtien kanssa muodostaa tärkeän perusteen työmarkkinoiden uudistuksille.

Komission raportissa kolme tekijää nostetaan keskeisiksi ongelmiksi työmarkkinoiden osalta. Ensinnäkin työsuhdeturvan katsotaan olevan liian tiukka, toiseksi palkanmuodostusjärjestelmän katsotaan olevan liian jäykkä ja kolmanneksi työssäkäyvien köyhien osuuden katsotaan olevan huomattava muihin EU:n jäsenvaltioihin verrattuna, tosin komission mukaan harmaan talouden alueelle sijoittuvan työn katsotaan mahdollisesti vääristävän viimeisintä lukua (Euroopan komissio 2010a, 23). Kaksi ensimmäistä osaa työmarkkinoiden analyysissä noudattelevat vahvasti luvussa 2.2.2. esittämäni tulkintaa EU:n sosiaalipolitiikassa painottuneista prioriteeteista työmarkkinoiden uudistamisen osalta. Eurooppa 2020 -strategiassa on annettu suuri painoarvo työmarkkinoiden joustavuuden lisäämiselle ja joustoturvasta on tullut merkittävä tekijä EU:n suosituksissa työmarkkinoiden osalta. Kuten toin luvussa 2.3.3. esille, samat tavoitteet ovat olleet esillä myös aikaisemmin, kun Kreikan työmarkkinoita on pyritty uudistamaan. Kaiken kaikkiaan komission analyysi työmarkkinoiden ongelmista ja Kreikan yhteensopimattomuudesta eurooppalaisten vertailukohtien kanssa näyttää olevan linjassa laajempien eurooppalaisten sosiaalipoliittisten strategioiden kanssa.

Komission analyysin kolmas kohta on huomionarvoinen, sillä tätä osaa analyysistä voidaan pitää tulkintana, jossa työmarkkinoiden oikeudenmukaisuudessa ilmeneviin ongelmiin kiinnitetään erityistä huomiota. Työssäkäyvän, mutta köyhyysriskissä elävän väestön huomioiminen osana työmarkkinoiden ongelmia on mahdollista tulkita pyrkimyksenä kehystää työmarkkinauudistukset ensisijaisesti oikeudenmukaisuutta lisäävinä toimenpiteinä. On huomionarvoista, että Kreikan yhteensopimattomuutta eurooppalaisten vertailukohtien kanssa ei tulkita ainoastaan työmarkkinoiden taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta, vaan yhteensopimattomuus nähdään myös oikeudenmukaisuutta koskevana tekijänä. Sopeutusohjelmien edellyttämien työmarkkinauudistusten osalta oikeudenmukaisuuskehys on kuitenkin jäänyt käytännössä vain vähäiselle huomiolle ohjelmien edetessä.

#### 4.5.2. Työmarkkinoille joustoa työntekijöiden aseman kustannuksella

Ensimmäisen sopeutusohjelman ensimmäisessä raportissa komissio toteaa vahvan työsuhdeturvan muodostavan merkittävän ongelman Kreikan työmarkkinoilla ja määrittelee työsuhdeturvan uudistamisen keskeiseksi työmarkkinauudistuksen tavoitteeksi.

Kreikan tiukka työsuhdeturva määräaikaisille työntekijöille yhdistettynä korkeampiin turvan tasoihin vakituksille toimihenkilöille, estää nuorten työntekijöiden, naisten ja pitkäaikaistyöttömien pääsyn ja paluun työmarkkinoille, sekä heidän siirtymisensä vakituksiin työsopimuksiin (Euroopan komissio 2010a, 23).<sup>121</sup>

On huomattavaa, että vahvaa työsuhdeturvaa kritisoidaan komission raportissa ensisijaisesti siksi, että se rajoittaa ennen kaikkea naisten, nuorten ja pitkäaikaistyöttömien asemaa työmarkkinoilla. Toisin sanoen työsuhdeturvaan kohdistetut uudistukset kehystetään lähtökohtaisesti työmarkkinoiden oikeudenmukaisempaa toimintaa ja aikaisemmin heikossa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien tilannetta parantavana tekijänä. Samankaltainen tulkinta työsuhdeturvan eriarvoisesta kohdistumisesta korkeasti koulutettujen ja suorittavaa työtä tekevien ammattiryhmien välillä on löydettävissä myös komission toisesta raportista kesältä 2010. Tässä yhteydessä irtisanomiskorvausten epäyhtenäisyys esitetään esimerkkinä eriarvoisuudesta. Muilta osin komissio katsoo laajojen irtisanomisten kynnyksen olevan liian korkea ja sekä määräaikaisten että osa-aikaisten työsuhhteiden käyttöön kohdistuvan ongelmia (Euroopan komissio 2010b, 41).

Eurooppa 2020 -strategiassa korostettu näkemys joustoturvan merkityksestä (Euroopan komissio 2010d, 18–19) osana työmarkkinoiden uudistusta mainitaan ensimmäistä kertaa komission toisessa raportissa ensimmäisen ohjelman ajalta. Komissio esittää Kreikan työmarkkinoiden muuttamista

---

<sup>121</sup> Greece's high EPL for temporary workers combined with higher levels of protection for permanent white-collar workers hinders young workers, women and long term unemployed entry and re-entry into the labour market as well as their transition into permanent contracts (Euroopan komissio 2010a, 23).

muiden eurooppalaisten maiden kaltaisiksi ja joustoturvan yhteisten periaatteiden mukaisiksi (Euroopan komissio 2010b, 42). Tämä on ainoa aineistosta löytämäni viittaus joustoturvaan ja muilta osin ohjelmien asiakirjoissa työsuhdeturvan uudistuksia käsitellään ensisijaisesti työmarkkinoiden joustavuuden näkökulmasta. Tässä kohdin on havaittavissa, että joustoturvaan viitataan yleiseurooppalaisena periaatteena, mikä korostaa Kreikan työmarkkinoiden yhteensopimattomuutta eurooppalaisten vertailukohtien kanssa.

Työsuhdeturvan eriarvoisuuden korostamisesta huolimatta komission raporteissa ei tuoda esiin uusia mahdollisia toimia työntekijöiden aseman vahvistamiseksi. Sen sijaan työsuhdeturvaan esitetyt joustot kehystetään ensisijaisesti oikeudenmukaisuutta vahvistavina toimenpiteinä. Toisin sanoen työsuhdeturvan heikentämisen vahvassa työmarkkina-asemassa olevilta ryhmittä esitetään olevan kaikkien työntekijäryhmien kannalta tavoiteltava toimenpide. Painopiste on siis työsuhdeturvan rajoittamisessa. Ainoa aineistosta löytämäni maininta työntekijöiden turvan vahvistamisesta ensimmäisen sopeutusohjelman ajalta, on viittaus koulutukseen ja aktivointiin käytettävän EU-rahoituksen mahdollisesta hyödyntämisestä (Euroopan komissio 2010b, 42). Muilta osin työntekijöiden turvaa ei mainita, eikä erillisiä toimenpiteitä työntekijöiden aseman turvaamiseksi eritellä. Raportissa myös rinnastetaan Kreikan työsuhdeturvan taso muihin OECD-maihin, ja samalla painotetaan tarvetta muuttaa Kreikan työmarkkinoiden sääntöjä yhdenmukaisiksi eurooppalaisten parhaiden käytäntöjen kanssa (Euroopan komissio 2010b, 42–43). Raportissa ei eritellä tarkemmin, mitä parhailla käytännöillä tarkoitetaan. Tätä vertailua jatketaan komission ensimmäisessä raportissa vuodelta 2011, jossa työsuhdeturvan todetaan olevan yksi merkittävistä talouskasvuun vaikuttavista indikaattoreista, jolla Kreikka on jäänyt jälkeen muista EU-maista. Tässä yhteydessä vertailussa korostetaan jälleen tapaa, jolla työsuhdeturva vaikeuttaa nuorten, pitkäaikaistyöttömien ja naisten pääsyä työmarkkinoille (Euroopan komissio 2011a, 38–39).

Analyysini perusteella näyttää siltä, että työsuhdeturvaan kohdistetut uudistukset kehystetään ensisijaisesti työmarkkinoiden joustavampaan ja oikeudenmukaisempaan toimintaan kohdistuvina pyrkimyksinä. Työsuhdeturvan heikentäminen tietyiltä ammattiryhmiltä esitetään kaikkien työntekijöiden työmarkkina-aseman yhdenvertaisuutta lisäävänä toimenpiteenä. Tällä tavoin muutokselle annetaan uusi merkitys – työsuhdeturvan heikentämiseen tähtäävien poliittisten toimenpiteiden merkitys käännetään muiden työntekijäryhmien aseman vahvistamiseksi. Tämän ohella työmarkkinoiden yhteensopimattomuudesta rakennetaan komission diskursseissa keskeinen muutoksia edellyttävä tekijä rinnastamalla työsuhdeturvan taso sekä muihin eurooppalaisiin valtioihin että OECD-maihin. Tämä ilmentää modernisaatiokehystä komission diskursseissa.

Uudistuksille annetaan merkitys ensisijaisesti työmarkkinoiden joustavuutta lisäävänä modernisaationa, joka tuo Kreikan työmarkkinat lähemmäs eurooppalaisia vertailukohtia. Työntekijöiden aseman turvaamiseen<sup>122</sup> kiinnitetään diskursseissa kuitenkin varsin vähän huomiota.

#### 4.5.3. Sisäinen devalvaatio ensisijaisena tavoitteena

Toinen keskeinen tavoite, johon sopeutusohjelmien edellyttämällä työmarkkinauudistuksilla pyrittiin, oli työvoimakustannusten lasku. Theodoropouloun mukaan tämä selittyy ensisijaisesti sillä, että ohjelmien kokonaisvaltaisena tavoitteena oli toteuttaa sisäinen devalvaatio. Käytännössä tämä tarkoittaa hintakilpailukyvyn palauttamista joko tuottavuutta lisäämällä ja/tai palkkoja leikkaamalla. Theodoropouloun mukaan tämä tavoite on Kreikassa hankala, koska viennin osuus BKT:sta on suhteellisen vähäinen ja vientisektorin tuotteet tulevat pääomavaltaisilta aloilta, joilla työvoimakustannukset muodostavat melko pienen osa tuotantokustannuksista (Theodoropoulou 2016, 25–26).

Ensimmäisen sopeutusohjelman ensimmäisessä raportissa komissio katsoo erityisesti Kreikan palkanmuodostusjärjestelmän ja korkeiden minimipalkkojen olevan keskeinen ongelma varsinkin siltä osin, että ne heikentävät nuorten työntekijöiden kysyntää työmarkkinoilla (Euroopan komissio 2010a, 23). Rakenteellisten uudistusten kehystä ilmentävä argumentti korkeista minimipalkoista ja tarpeesta joustavoittaa palkkoja askarrellaan yhteen oikeudenmukaisuuskehyksen kanssa, jolla tässä kohdin viitataan nuorten heikkoihin työllistymismahdollisuuksiin. Toisin sanoen argumentti palkkojen joustoista kehystetään oikeudenmukaisuutta lisäävänä toimenpiteenä, jolla korkeaan nuorisotyöttömyyteen puututaan. Käytännön toimenpiteenä komissio esittää palkanmuodostusjärjestelmän uudistamista tavalla, jossa nuoria ja pitkäaikaistyöttömiä olisi mahdollista palkata minimipalkkoja alhaisemmilla palkoilla (Euroopan komissio 2010a, 22). Tämän suosituksen mukaisesti Kreikan parlamentti hyväksyi joukon uudistuksia työmarkkinalainsäädäntöön heinäkuussa 2010. Muun muassa nuorten työntekijöiden palkkaaminen minimipalkkoja alhaisemmilla palkoilla<sup>123</sup> tehtiin mahdolliseksi. Raportissaan komissio toteaa näiden uudistusten olevan oikeansuuntaisia (Euroopan komissio 2010b, 42). On syytä huomioida, että tässä kohdin ei tarkastella minimipalkkojen leikkausten vaikutuksia työntekijöiden toimeentuloon, vaikka

---

<sup>122</sup> Nämä havainnot näyttäisivät vahvistavan tutkimuskirjallisuudessa esitettyä tulkintaa, jonka mukaan sopeutusohjelmien vaatimat uudistukset ovat painottaneet työsuhteturvan joustavuutta työntekijöiden turvan kustannuksella ja joustoturvan periaatteet on käytännössä hylätty (Matsaganis 2013, 30; Theodoropoulou 2015, 47). Theodoropouloun mukaan on mahdollista, että työsuhteturvan heikennykset ovat itse asiassa lisänneet työttömyyttä taantuman aikana (Theodoropoulou 2016, 39).

<sup>123</sup> 84 % minimipalkasta (Euroopan komissio 2010b, 42).

sopeutusohjelman alussa erääksi keskeisistä työmarkkinoiden ongelmista määritellään nimenomaan työssäkäyvän köyhyydestä kärsivän väestön suuri osuus.

Näyttää siltä, että sopeutusohjelman alussa Kreikan yksikkötyökustannusten vähentämiseen tähdänneet toimet kehystetään paitsi kilpailukykyä vahvistavina toimina, myös työllistymismahdollisuuksia ja työntekijöiden yhdenvertaista asemaa parantavina toimenpiteinä. Argumentaatio muistuttaa sosiaaliturvauudistuksen kohdalla havaitsemiani diskursseja. Rakenteellisten uudistusten kehys askarrellaan yhteen oikeudenmukaisuuskehysten kanssa, jolloin minimipalkkojen leikkauksille voidaan antaa uusi merkitys työllisyyttä ja työmarkkinoiden oikeudenmukaisuutta lisäävänä toimenpiteenä. Ohjelmien edetessä rakenteellisten uudistusten kehys korostuu ensisijaisena tapana määrittää ja perustella työmarkkinoilta vaadittavia uudistuksia ja työvoimakustannusten vähentämisestä tulee keskeinen tavoite, jolla Kreikan talouden kilpailukykyä on tarkoitus parantaa. Yksityisen sektorin palkkojen leikkausten sijaan palkkojen sopeuttamista edistettiin ensimmäisen ohjelman aikana edellyttämällä uudistuksia palkanmuodostusjärjestelmässä. Komission mukaan reaalipalkkojen tuottavuutta nopeampi kasvu ja tästä seurannut yksikkötyökustannusten nousu ovat Kreikan kilpailukykyyn ongelmien juurisyytä (Euroopan komissio 2010c, 31).

Toisen sopeutusohjelman alussa ja troikan esittämien vaatimusten vuoksi Kreikan hallitus kävi vuoden 2012 alussa aktiivista dialogia kreikkalaisten työmarkkinaosapuolten kanssa ja osapuolet pääsivätkin yhteisymmärrykseen osasta työmarkkinauudistuksia. Näiden neuvottelujen pohjalta työmarkkinaosapuolet lähestyivät kotimaisia poliittisia toimijoita ja EU-instituutioita kirjeellä, jossa esitettiin joukko uudistuksia (Koukiadaki & Kretsos 2012, 295–296). Toisen sopeutusohjelman käynnistyessä Kreikan velkojat katsoivat, että esitettyt uudistukset eivät olleet riittäviä.

Kolmikantaneuvottelut eivät tuottaneet strategiaa, joka olisi vahvistanut kilpailukykyä ja työllisyyttä. Vuoden 2011 lopulla ja vuoden 2012 alussa hallitus tuki neuvotteluja työmarkkinaosapuolten kanssa ja työmarkkinaosapuolten välillä. Tästä huolimatta työmarkkinaosapuolten edustajien kanssa saavutettu sopimus ei vastannut Kreikan talouden vaatimuksia, eikä tuottanut strategiaa, joka vastaisi nopeasti Kreikan kohtaamiin haasteisiin. Työllisyyden jyrkästi vähentyessä tarvittiin kiireellisiä toimenpiteitä, joilla varmistetaan palkkojen nopea mukautuminen taloudellisessa toiminnassa tapahtuneeseen laskuun. Viranomaiset ja (troikan) edustajat keskustelivat ja sopivat toimenpidepaketista, jonka hallitus toteuttaa lyhyellä aikavälillä. Toimenpidepaketin pitäisi tukea työvoimakustannusten vähentämistä liiketoimintasektorilla 15 prosentilla ohjelman keston aikana (Euroopan komissio 2012a, 38).<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> A tripartite dialogue did not deliver a strategy to boost competitiveness and employment. In late 2011 and early 2012, the Government promoted discussions with, and between, the social partners. However, the agreement reached between the social partners' representatives was not commensurate with the needs of the Greek economy, and did not deliver a strategy to quickly address the large challenges Greece is faced with. In a context of a sharp decline in employment, emergency action was needed to ensure the quick responsiveness of wages to the fall in economic activity. The authorities and the mission staff discussed and agreed on a package of actions to be taken by the Government in the short term, which

Kasvavan työttömyyden todetaan tuottavan pakottavan tarpeen palkkojen leikkaamiselle<sup>125</sup> Kreikassa. Samalla komission raportissa perustellaan uusia toimia esittämällä vallitseva tilanne hätätilanteena, joka vaatii nopeita ratkaisuja. Tässä kohdin työmarkkinoihin kohdistuvia uudistuksia perustellaan vetoamalla työttömyyden kasvun aiheuttamaan kriisiin. Toisin sanoen työvoimakustannusten vähentämisen merkitys käännetään tuomalla diskurssiin uusia elementtejä, jotka korostavat tarvittavien toimenpiteiden nopeutta ja kiireellisyyttä. Tällä tavoin työvoimakustannusten vähentämisestä tehdään välttämätön kriisitoimenpide.

Merkittävä uusi aloite Kreikan velkojen edellyttämien uudistusten osalta koskee jälleen minimipalkkojen leikkauksia. Näitä toimia perustellaan Kreikan korkeilla minimipalkkoilla suhteessa muihin EU-maihin ja maan taloudellisiin kilpailijoihin (Euroopan komissio 2012a, 38). Tässäkin kohdin työttömyyden torjunnan ohella tarvetta palkkojen leikkauksille perustellaan Kreikan yhteensopimattomuudella eurooppalaisten vertailukohtien kanssa. Samalla on huomionarvoista, että komission raportissa ei mainita minimipalkkojen leikkausten mahdollisia vaikutuksia työntekijöiden toimeentuloon siitä huolimatta, että nuorten ja pitkäaikaistyöttömien osalta minimipalkkoja oli leikattu<sup>126</sup> jo ensimmäisen ohjelman aikana. Uudistukset kehystetään ensisijaisesti kilpailukykyä lisäävinä toimenpiteinä, joilla samalla modernisoidaan Kreikan työmarkkinajärjestelmää eurooppalaisten vertailukohtien mukaiseksi.

Toisaalta oikeudenmukaisuuskehys on havaittavissa kasvavissa määrin rakenteellisten uudistusten kehysten rinnalla toisen sopeutusohjelman asiakirjoissa. Työmarkkinauudistuksen osalta toisen ohjelman ensimmäisessä raportissa korostetaan, että ”työmarkkinauudistusten ensisijaisena tavoitteena on ollut työttömyyden ja aivan erityisesti nuorten ja matalasti koulutettujen työttömyyden torjunta” (Euroopan komissio 2012a, 9). Rakenteellisten uudistusten kehys on vuorostaan havaittavissa tavassa, jolla raportissa korostetaan työttömyyden merkittävän kasvun johtuvan ennen kaikkea siitä, että joustamaton palkanmuodostusjärjestelmä on estänyt yksityisen sektorin palkkoja mukautumasta vallitsevaan taloustilanteeseen (Euroopan komissio 2012a, 9). Työttömyyden kasvuun mahdollisesti vaikuttaneet muut syyt jäävät tällöin vähemmälle huomiolle.

---

should contribute to reduce labour costs in the business sector by 15 percent over the programme horizon (Euroopan komissio 2012a, 38).

<sup>125</sup> Toisen ohjelman edellyttämät leikkaukset minimipalkkoissa olivat 22 % normaalin minimipalkan osalta ja 32 % alle 25 vuotiailta työntekijöiltä (MoU 2012a, 147).

<sup>126</sup> ILO:n työmarkkinauudistuksiin kohdistuvan raportin mukaan aikaisempi nuoriin kohdistunut minimipalkan lasku (584 euroa/kk) oli vielä riittävä toimeentuloon, sillä köyhyysraja Kreikassa on noin 6000–7000 euroa vuodessa (ILO 2011, 19). Koukiadaki ja Kretsos huomauttavat, että toisen sopeutusohjelman tuoma uudistus laski nuorten minimipalkan 510,95 euroon/kk (Koukiadaki & Kretsos 2012, 298–299).

Komission raporteissa on toisen ohjelman edetessä havaittavissa kasvava pyrkimys perustella minimipalkkojen leikkauksia työttömyyden torjunnalla ja kehystää minimipalkkoihin kohdistuneet leikkaukset ensisijaisesti sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja työllisyyttä edistävinä toimenpiteinä. Tämän ohella komissio korostaa onnistuneen yksikkötyökustannusten laskun kuuluvan sopeutusohjelmien ”menestystarinoihin” (Euroopan komissio 2012b, 8). Vuoden 2012 lopulla julkaistussa raportissa komissio perustelee tarvetta minimipalkkojen leikkauksiin ennen muuta työmahdollisuuksien suojelemisella ja työntekijöiden aseman turvaamisella.

Palkanmuodostus kansallisella tasolla on käymässä läpi merkittävää uudistusta minimipalkkojen osalta. Uudistuksen tavoitteena on välttää työmahdollisuuksien vaarantaminen liian korkeiden minimipalkkojen muodossa ja samanaikaisesti suojella heikossa neuvotteluasemassa olevia työntekijöitä määrittämällä matalampi minimitaso palkoille (Euroopan komissio 2012b, 45).<sup>127</sup>

Argumentti tarpeesta suojella työmahdollisuuksia palkkoja leikkaamalla ja varmistamalla tällä tavoin riittävän alhainen minimipalkkojen taso esitetään ohjelman asiakirjoissa myös siten, että näiden toimien tulkitaan rajoittaneen työttömyyden kasvua.

Työmarkkinauudistukset avaavat tietä markkinoille, jotka reagoivat herkemmin muuttuviin taloudellisiin olosuhteisiin. Vaikka, kuten odotettua, viimeaikainen palkkojen joustavuus ei ole ollut riittävää torjumaan erittäin korkeaa työttömyyttä, joka aiheutuu merkittävästä taloudellisen toimeliaisuuden vähentymisestä, ovat viimeaikaiset vähennykset työvoimakustannuksissa todennäköisesti mahdollistaneet vielä jatkuvan taantumun työllisyyteen kohdistuvien vaikutusten rajoittamisen. Itse asiassa vaikka saatavilla oleva aineisto voi vielä olla liian vähäistä varmojen päätelmien tekemiseksi, vuoden 2012 aikana palkkojen joustavuus on tapahtunut samanaikaisesti vähentyneen työpaikkojen menettämisen kanssa (Euroopan komissio 2013a, 39).<sup>128</sup>

Rakenteellisten uudistusten kehys on jälleen havaittavissa tavassa, jolla komission raportissa esitetään kausaalisuhde työttömyyden kasvun hidastumisen ja palkkojen leikkausten välillä. Sama argumentti palkkojen leikkausten ja työttömyyden kasvun hidastumisen välisestä yhteydestä toistuu komission seuraavassa raportissa. Tällä tavoin yksikkötyökustannusten vähentämiseen tähtääville toimenpiteille annetaan komission diskurssissa uusi merkitys. Toisin sanoen näiden toimenpiteiden merkitys käännetään tuomalla diskurssiin uusia aineksia ja viittaamalla yksikkötyökustannusten laskemiseen ensisijaisesti työttömyyttä rajoittavana toimenpiteenä.

---

<sup>127</sup> The wage setting at national level is going through a major reform of the minimum wage framework. The objective of the reform is to avoid jeopardizing job opportunities through excessively high minimum wages while protecting those employees and workers with less bargaining power by defining a lower floor for wages and salaries (Euroopan komissio 2012b, 45).

<sup>128</sup> Labour market reforms are opening the way for a market more reactive to changing economic conditions. Whereas as expected the recent wage flexibility has not been sufficient to overcome the very high unemployment triggered by the marked reduction in economic activity, the recent falls in labour costs are likely to have allowed the mitigation of the toll of the still ongoing recession into employment headcounts. In fact, whereas evidence available might be too short to draw firm conclusions, in the course of 2012, wage flexibility has coincided with milder rates of job shedding (Euroopan komissio 2013a, 39).

Tässä kohdin on syytä nostaa esiin ensimmäinen aineistosta löytämäni maininta tarpeesta taata tasapaino yhtäältä kaikkein alimpien palkkaluokkien toimeentulon ja toisaalta korkean työllisyyden tukemisen välillä (Euroopan komissio 2013b, 38). Näyttäisi siltä, että komissio viittaa tässä yhteydessä jo ensimmäisen ohjelman alussa tekemäänsä analyysiin työssäkäyvien köyhien asemasta. Tosin komission raportissa ei tuoda ilmi, millainen toimeentulon ja korkean työllisyyden välisen tasapainon tulisi olla, mikä katsotaan riittäväksi toimeentulon tasoksi tai millä käytännön toimilla riittävä toimeentulon taso varmistetaan.

#### **4.6. Sopeutusohjelmien oikeudenmukaisesta kohdentamisesta sosiaaliseen hätätilaan**

Seuraavassa analysoin sopeutusohjelmien sosiaalisia vaikutuksia ja näiden vaikutusten huomiointia osana Kreikan velkojien diskursseja. Tässä luvussa tarkastelen ensisijaisesti kolmatta tutkimuskysymystäni ja analysoin, miten käsitystä sopeutusohjelmien sosiaalisista vaikutuksista tuotetaan Kreikan velkojien diskursseissa ja miten nämä diskurssit muuttuvat sopeutusohjelmien aikana. Kiinnitän huomiota erityisesti siihen, millaisia sosiaalisten ongelmien esitetään olevan, mistä niiden katsotaan johtuvan ja miten sosiaalisiin ongelmiin katsotaan voitavan reagoida. Tässä luvussa tarkastelemani kysymykset ovat osittain limittäisiä kahden edellisen luvun kanssa. Tämä luku poikkeaa kuitenkin edellisistä luvuista siltä osin, että analyysin fokus on havaittujen sosiaalisten ilmiöiden tarkastelussa, eikä yksittäisen politiikan sektorin muutoksissa. Ensisijainen käyttämäni aineisto ovat komission tuottamat sopeutusohjelmien raportit, koska näissä raporteissa esitetään päivittyvä tulkinta sosiaalisesta tilanteesta Kreikassa. Keskeiset sosiaalipolitiikan osa-alueet, joihin raporteissa kiinnitetään huomiota, ovat ohjelmien vaikutukset köyhyyteen ja työttömyyteen.

##### **4.6.1. Ohjelmat on kohdennettu oikeudenmukaisesti**

Ensimmäinen aineistosta havaittava viittaus sopeutusohjelmien sosiaalisiin vaikutuksiin on löydettävissä talouskomissaari Rehnin ja Kansainvälisen valuuttarahaston pääjohtaja Strauss-Kahnin yhteisestä julkilausumasta ensimmäisen sopeutusohjelman aloittamisen yhteydessä:

On tärkeää, että viranomaiset ovat suunnitelleet ohjelman oikeudenmukaisuus mielessään, jotta köyhimpiä ja haavoittuvimpia ryhmiä suojellaan ja (viranomaiset) pyytävät oikeudenmukaista taakanjakoa kreikkalaisessa yhteiskunnassa (Rehn & Strauss-Kahn 2010).<sup>129</sup>

Hyvin samankaltainen tapa kehystää ohjelmien mahdollisia sosiaalisia vaikutuksia on havaittavissa ensimmäisen sopeutusohjelman ensimmäisessä raportissa, jossa tarkastellaan ohjelman toimeenpanoon kohdistuvia riskejä.

---

<sup>129</sup> Importantly, the authorities have also designed their program with fairness in mind so as to protect the poorest and most vulnerable, and ask for a fair sharing of the burden across Greek society (Rehn & Strauss-Kahn 2010).



Finanssipoliittinen sopeuttaminen on jaettu oikeudenmukaisesti koko yhteiskunnan kesken ja suojellee kaikkein haavoittuvimpia. Nämä ovat tärkeitä ehtoja, jotta ohjelman laaja-alainen tuki varmistetaan. Finanssipoliittisen sopeuttamisen ja rakenteellisten uudistusten menettelyjen valinnassa on otettu huomioon sosiaalinen ulottuvuus ja hallitus on sitoutunut oikeudenmukaisuuteen niiden toimeenpanossa. Pienituloisimpia ja matalimpien eläkkeiden saajia, samoin kuin kaikkein haavoittuvimpia ja niitä jotka tarvitsevat perhetukea, tullaan suojelemaan ja (heille) tullaan antamaan korvauksia sopeuttamispoliittikkojen aiheuttamista haitallisista vaikutuksista. Eläkeuudistus tulee ottamaan käyttöön tarveharkintaisen eläkkeen kaikille yli 65-vuotiaille eläkeläisille. Päätös olla pakottamatta nopeisiin palkkojen vähennyksiin yksityisen sektorin nimellispalkkoissa tehtiin myös sosiaalinen harkinta mielessä. Lisäksi viranomaiset ovat sitoutuneet luomaan konsensusta liittyen kriisin voittamiseksi tarvittaviin politiikkoihin, ja kutsumaan elinkeinoelämän ja työntekijöiden edustajia allekirjoittamaan yhteiskuntasopimuksen, jonka tulisi tukea ohjelman tavoitteita (Euroopan komissio 2010a, 28).<sup>130</sup>

Näyttää siltä, että ensimmäisen sopeutusohjelman alussa oikeudenmukaisuuskehys on merkittävässä osassa sopeutusohjelmia käsittelevässä diskurssissa. Ohjelman sosiaalisiin vaikutuksiin kiinnitetään huomiota ensisijassa tavalla, joka korostaa näiden vaikutusten huomioimisen merkitystä ohjelman hyväksyttävyydelle. Samalla kun ohjelman katsotaan tuottavan myös negatiivisia sosiaalisia vaikutuksia, näiden vaikutusten esitetään olevan hallittavissa ja mittakaavaltaan rajallisia. Sosiaalisten vaikutusten huomiointi nähdään olennaisena, mutta erillisiä toimenpiteitä tai resursseja näiden vaikutusten minimointiin ei suunnata. Tämä tapa kehystää Kreikassa vallitsevaa sosiaalista tilannetta ei muutu olennaisesti komission raporteissa koko ensimmäisen sopeutusohjelman aikana. Kuten toin luvussa 4.4. esiin, ohjelmien mahdollisiin sosiaalisiin vaikutuksiin ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen viitataan ensisijassa kun sosiaaliturvaan kohdistettavia uudistuksia perusteellaan niiden oikeudenmukaisuutta ja yhdenvertaisuutta lisäävillä vaikutuksilla.

Vuosien 2010 ja 2011 aikana sopeutusohjelmien mahdollisiin sosiaalisiin vaikutuksiin viitataan Kreikan velkojien diskursseissa ensisijaisesti siinä merkityksessä, että ohjelmien noudattamatta jättäminen tuottaisi merkittäviä sosiaalisia vaikutuksia. Kuten toin luvussa 4.2. esiin, tämä on osa budjettikurikehyksen ilmentämää argumentaatiotapaa. Sopeutusohjelman raporteissa ei ensimmäisen ohjelman aikana ole havaittavissa laaja-alaista analyysia sosiaalisista olosuhteista Kreikassa tai ohjelmien mahdollisista negatiivisista vaikutuksista. Poikkeuksen tältä osin muodostaa ensimmäisen sopeutusohjelman lopulla esitettävä havainto historiallisen korkeasta työttömyydestä<sup>131</sup> Kreikassa

---

<sup>130</sup> The fiscal adjustment is fairly distributed across the society, and protects the most vulnerable. These are important conditions to ensure broad support for the programme. The choice of the fiscal consolidation measures and structural reforms has taken into account the social dimension, and the government has made a commitment to fairness in their implementation. The lowest-income and lowest-pension earners, as well as the most vulnerable and those requiring family support, will all be protected and compensated for the adverse impact of the adjustment policies. The pension reform will introduce a means-tested social pension for all pensioners above 65 years. The decision of not forcing a quick reduction in nominal private sector wages was also taken with social considerations in mind. Moreover, the authorities have committed themselves to forging consensus on policies to overcome the crisis, and to inviting representatives of businesses and labour to sign a social pact that should contribute to the objectives of the program (Euroopan komissio 2010a, 28).

<sup>131</sup> Komission raportin mukaan vuonna 2011 työttömyysprosentti Kreikassa vuonna 2011 oli 16%, joka jo itsessään oli

(Euroopan komissio 2011c, 12). Komission raportin mukaan merkittävä tekijä työttömyyden taustalla oli Kreikan työmarkkinoiden joustamaton palkanmuodostusjärjestelmä, joka vaikeutti yksityisen sektorin palkkojen joustoa taantuman aikana (Euroopan komissio 2011c, 35). Kuten esitin luvussa 4.5. tarkastellessani ohjelmien edellyttämiä uudistuksia Kreikan työmarkkinoilla, tällainen tulkinta ohjaa huomion ensisijaisesti työmarkkinoiden ongelmiin eikä sopeutusohjelmien mahdollisiin vaikutuksiin.

#### 4.6.2. Sosiaaliset ongelmat kasvavan huomion kohteena toisessa sopeutusohjelmassa

Sosiaalisten ongelmien huomioon otamisen osalta toisen sopeutusohjelman käynnistämisen yhteydessä on havaittavissa muutos komission raporteissa ilmenevissä sopeutusohjelmien sosiaalisia vaikutuksia käsittelevissä diskursseissa. Toisen ohjelman ensimmäisessä raportissa ohjelmien vaikutukset sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen tuodaan eksplisiittisesti esille.

**Joukko arvostelijoita on kritisoinut<sup>132</sup> Kreikan sopeutusohjelmaa johtuen sen sosiaalisista seurauksista** (lihavointi alkuperäistekstissä). Vaikkakin suuren ja kestäättömän ulkoisen ja finanssipoliittisen epätasapainon korjaaminen muutaman vuoden aikana pakottaa elintason laskuun, joka kohdistuu koko kreikkalaiseen yhteiskuntaan, sosiaaliset huomiot ovat olleet jatkuvasti läsnä ohjelman suunnittelussa. Keskusteluissa (troikan) henkilöstön ja kreikkalaisten viranomaisten välillä on jatkuvasti ollut tavoitteena minimoida näiden toimenpiteiden vaikutukset yhteiskunnan haavoittuvimpiin jäseniin. Tämä heijastuu konkreettisissa toimenpiteissä, joita on toteutettu eläkkeiden, muiden sosiaaliohjelmien, työmarkkinauudistusten, terveydenhuoltouudistuksen ja veronkierron vastaisen taistelun kohdalla. Vielä olennaisempaa on, että (Kreikassa) on vallalla selvä näkemys, jonka mukaan suuret epätasapainot, jotka tuottavat riskin tai lopulta johtaisivat äkkiniisiin muutoksiin taloudellisessa regimissä, luovat erityisen suuren taakan heikompiosaisille ja että näiden epätasapainojen korjaaminen parantaa kaikkien taloudellisia mahdollisuuksia keskipitkällä aikavälillä (Euroopan komissio 2012a, 8).<sup>133</sup>

Vuoden 2012 lopulla julkaistussa toisen sopeutusohjelman ensimmäisessä arviointiraportissa ohjelman sosiaaliset vaikutukset kehystetään hyvin samalla tavoin kuin edellä. Ohjelmien sosiaalisiin

---

historiallisen korkea lukema. Komission arvion mukaan työttömyys tulisi saavuttamaan huippunsa (17%) vuonna 2012 (Euroopan komissio 2011c, 12).

<sup>132</sup> Komission raportissa ei tuoda ilmi, miltä tahoilta kritiikkiä ohjelmia kohtaan on esitetty. Raportin julkaisujankohtaan - vuoden 2012 alkuun - mennessä Kansainvälinen työjärjestö (ILO) oli kritisoinut Kreikan hallitusta sopeutusohjelmien aikana toteutettujen työmarkkinauudistusten vuoksi. Vuonna 2012 Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea arvosteli Kreikkaa työntekijöiden oikeuksien rikkomisesta. Kaius ja Klaus Tuorin mukaan tämän kritiikin ongelmana on, että näiden toimijoiden toimivalta EU-kysymyksissä on hyvin rajattu, joten ne ovat lähinnä kritisoineet yksittäisen valtion toteuttamaa politiikkaa, eivätkä EU-toimielinten politiikkaa (Tuori & Tuori 2014, 239–240).

<sup>133</sup> **A number of commentators have criticised the Greek adjustment programme given its social implications.** Although correcting large and unsustainable external and fiscal imbalances in the space of a few years does impose a reduction in living standards, which are borne by the entire Greek Society, social considerations have always been present in the design of the programme. In the discussions between the staff teams and the Greek authorities there has always been a concern to minimise the impact of the measures on the most vulnerable strata of the population. This consideration is reflected by concrete steps made in pensions, other social programmes, labour market reforms, healthcare reform and in the fight against tax evasion. More fundamentally, there is a clear perception that large imbalances that risk, or would ultimately lead to abrupt changes in the economic regime create a particular large burden for the less well off, and that a correction of these imbalances improves the medium-term economic opportunities of everyone (Euroopan komissio 2012a, 8).

vaikutuksiin kohdistuvaan kritiikkiin vastataan toteamalla, että nämä vaikutukset ovat olleet jatkuvan huomion kohteena ja ilman ohjelmia sosiaaliset vaikutukset olisivat olleet huomattavasti merkittävämpiä (Euroopan komissio 2012b, 41). Komission raportissa nostetaan esiin ohjelmien aikana Kreikassa lisääntynyt köyhyys, mutta tämän selitetään johtuneen ennen kaikkea taloudellisesta taantumasta. Köyhyyden korostetaan kasvaneen Kreikassa vuosina 2009–2011, jo ajalla ennen ensimmäistä sopeutusohjelmaa<sup>134</sup>, ja köyhyyden kasvun esitetään taittuneen vuoden 2010 jälkeen (Euroopan komissio 2012b, 41).

Kokonaisuudessaan köyhyysaste on pysynyt koko väestön tasolla lähes muuttumattomana tai on jopa laskenut eläkeläisten joukossa seurauksena eläkeuudistusten progressiivisesta toimeenpanosta (Euroopan Komissio 2012b, 41).<sup>135</sup>

Edellä tarkastelluista raporteista käy ilmi, miten molemmissa vuoden 2012 aikana julkaistuissa komission raporteissa ohjelmien tuottamia sosiaalisia vaikutuksia ei sinällään kielletä, mutta ne esitetään melko marginaalisina ja oikeudenmukaisesti kohdennettuina tai jopa köyhyyttä vähentävinä<sup>136</sup> uudistuksina. Tämä voidaan tulkita pyrkimykseksi osoittaa, että sopeutusohjelmilla itsellään ei ole vaikutuksia sosiaalisiin olosuhteisiin, vaan sosiaaliset ongelmat johtuvat ensisijaisesti taloudellisesta taantumasta. Oikeudenmukaisuuskehys askarrellaan yhteen budjettikurikehysten kanssa tavalla, jossa mahdolliset sosiaaliset ongelmat perustellaan väliaikaisella, mutta välttämättömällä finanssipoliittisella sopeuttamisella. Komission diskurssissa yhdistyvät jälleen oikeudenmukaisuutta ja budjettikurin pitkän aikavälin vaikutuksia korostavat kehykset. Ohjelmien sosiaalisia vaikutuksia tulkitaan näissä diskursseissa varsin samalla tavoin kuin luvussa 4.2. tarkastelemissani ohjelmien yleisissä perusteluissa.

#### 4.6.3. Sosiaalinen hätätila ja kasvava työttömyys

Ohjelman sosiaalisten vaikutusten osalta toisen sopeutusohjelman vuoden 2013 lopulla julkaisusta kolmannesta raportista on havaittavissa uusi tapa käsitellä Kreikassa ilmenneistä sosiaalisia

---

<sup>134</sup> Rodolfo Gutierrezin mukaan köyhyysriski oli Kreikassa kasvanut jo ainakin vuodesta 2007 alkaen (Gutierrez 2014, 386–387).

<sup>135</sup> The overall relative poverty rate has remained almost unchanged in the general population and has even fallen somewhat amongst pensioners, as a result of the progressive implementation of the pensions reform (Euroopan Komissio 2012b, 41).

<sup>136</sup> Köyhyyttä ja eriarvoisuutta Kreikan talouskriisin yhteydessä tutkineiden Manos Matsaganiksen ja Chrysa Leventin mukaan eläkeuudistuksen ja muiden sosiaaliturvan leikkausten progressiivisen jakautumisen voidaan katsoa jossain määrin onnistuneen ensimmäisen sopeutusohjelman alussa. Kuitenkin mitä pidemmälle kriisi eteni ja mitä tiukempaa budjettikuria ohjelmien yhteydessä toteutettiin, sitä vaikeammaksi tilanne muuttui. Vuonna 2012 lähes yksi kymmenestä kreikkalaisesta eli äärimmäisessä köyhyydessä. Matsaganiksen ja Leventin mukaan taloudellinen taantuma vaikutti eriarvoisuuden kasvuun enemmän kuin budjettikuripoliittikkaa itsessään. Tämä juontaa osittain siitä, että varsinkin sopeutusohjelmien alkuvaiheessa osa sosiaaliturvaan kohdistetuista leikkauksista toteutettiin progressiivisesti ja niiden oikeudenmukaiseen kohdentamiseen kiinnitettiin huomiota. Kriisin jatkuessa trendi kuitenkin muuttui ja vuodesta 2012 eteenpäin budjettikurin toteuttaminen vahvisti taantumana eriarvoisuutta lisääviä vaikutuksia (Matsaganis & Leventi 2014b, 220–221).

ongelmia. Erittäin korkean työttömyyden, pitkittyneen taantuman ja laaja-alaisen taloudellisen ja sosiaalisen sopeuttamisen katsotaan vahvistavan sosiaalista hätää<sup>137</sup> Kreikassa (Euroopan komissio 2013a, 5). Sosiaalisen hädän helpottaminen kytketään jälleen ohjelman onnistuneeseen toteuttamiseen. Toisin kuin aikaisemmissa raporteissa, tässä kohdin sopeutusohjelmia ei enää puolustella niihin kohdistuvalta kritiikiltä, vaan raportissa todetaan varsin suoraan Kreikan sosiaalisen kontekstin olevan erittäin haastava. Köyhyysriskin huomautetaan olevan erityisen korkea perheissä, joissa tulonsaaja on vailla työtä (Euroopan komissio 2013a, 41). Raportissa kuitenkin korostetaan sosiaalisen hädän juontuvan ennen kaikkea Kreikan sosiaaliturvajärjestelmien heikosta tasosta ja hajanaisuudesta jo ennen talouskriisiä. Tämä tulkinta käy ilmi tavasta, jolla komission raportissa viitataan Kreikan korkeisiin köyhyyslukuihin jo vuonna 2011, ennen toista ohjelmaa (Euroopan komissio 2013a, 41). Kuten toin esiin luvussa 4.4., tämä voidaan tulkita pyrkimykseksi sivuuttaa sopeutusohjelmien mahdolliset vaikutukset köyhyyden lisääntymiseen korostamalla Kreikan sosiaaliturvan heikkoa tasoa ennen ohjelmien aloittamista.

Kasvaneen köyhyyden ohella vuoden 2013 lopulla julkaistussa toisen ohjelman kolmannessa raportissa Kreikan korkeat työttömyysluvut esitetään merkittävänä ongelmana ja työttömyystilanteesta käytetään käsitettä sosiaalinen hätätilanne<sup>138</sup>. Sama määritelmä on löydettävissä myös ohjelman viimeisestä raportista (Euroopan komissio 2013b, 39; 2014, 50). Samalla raportissa todetaan, että työmarkkinoille kohdistetut uudistukset lisäävät työllisyyttä vasta viiveellä, joten työttömien erilaisten tukimuotojen vahvistaminen on olennaista (Euroopan komissio 2013b, 39). Työttömyystilanteen osalta komission diskursseissa liitetään toisiinsa aikaisempaa yksityiskohtaisempi ja laaja-alaisempi analyysi vallitsevasta tilanteesta samanaikaisesti kun tilanteen helpottaminen kytketään talouskurin pitkän aikavälin toivottuihin vaikutuksiin. Näyttää siltä, että samoin kuin edeltävissä luvuissa, myös tässä kohdin sopeutusohjelmien sosiaalisia vaikutuksia koskevissa diskursseissa on nähtävissä jännite yhtäältä kasvavan sosiaalisen hädän tunnistamisen ja tunnustamisen ja toisaalta tähän tilanteeseen reagoimisen välillä.

Kasvava pitkäaikaistyöttömyys, jonka tässä määritellään koskevan niitä, jotka ovat olleet työttöminä yli 12 kuukautta, on nyt yli 15 % työvoimasta tai noin 880 000 henkeä, kun samanaikaisesti arviolta 400 000 perhettä on vailla tulonsaajaa. Tämä tuottaa vakavia poliittisia haasteita, kun tavoitteena on auttaa työttömiä pysymään kiinni työmarkkinoissa ja välttää työväestön osaamisen menettäminen, jotta hyödyt odotetusta kasvavasta työvoiman kysynnästä on mahdollista saavuttaa tulevaisuudessa. Kun otetaan huomioon työvoiman kysynnän heikkous lyhyellä aikavälillä ja tukien puute pitkäaikaistyöttömille sekä nuorille, kiireisiä toimenpiteitä tarvitaan, jotta voidaan vastata sosiaaliseen hätätilaan ja tukea kokonaiskysyntää (Euroopan komissio 2013b, 39).<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> engl. social distress.

<sup>138</sup> engl. social emergency.

<sup>139</sup> Rising long-term unemployment, defined here as those unemployed for more than 12 months, is now at over 15% of

Työttömien välittömän toimeentulon turvaamisen ohella on huomionarvoista, että argumentti työmarkkinoihin kiinnittymisestä liitetään tulkintaan kasvavasta työvoiman kysynnästä tulevaisuudessa. Toisin sanoen huolestuttavan työttömyystilanteen huomioiminen ja tarkastelu oikeudenmukaisuuskehityksen näkökulmasta on yhteydessä rakenteellisten uudistusten kehikseen, johon kytkeytyy lupaus tilanteen pikaisesta helpottumisesta.

---

the labour force or some 880,000 persons, whilst an estimated 400,000 families lack a breadwinner. This presents serious policy challenges to assist the jobless in remaining attached to the labour market and not losing their labour skills in order to be able to reap the benefits from the expected upswing in labour demand going forward. Taking into account the weakness of labour demand in the short term and the lack of benefits available for the long-term unemployed and young people, urgent efforts need to be taken to address the social emergency and to underpin aggregate demand (Euroopan komissio 2013b, 39).

## **5. JOHTOPÄÄTÖKSET**

Seuraavassa teen yhteenvedon tutkimukseni tuloksista, pohdin kuinka hyvin se vastaa asettamiini tavoitteisiin ja mitä uutta empiiristä tietoa tutkimukseni on tuottanut. Vertaan tutkimustuloksiani Kreikan sopeutusohjelmia koskevaan tutkimukseen ja tarkastelen, miltä osin omat tulokseni täydentävät aikaisempaa tutkimusta. Pohdin tutkimukseni tulosten yhteiskunnallista ja tieteellistä merkitystä ja esitän tutkimukseni johtopäätökset. Nostan esiin, millaisen kontribuution oma tutkimukseni tuo erityisesti EU:n uuden taloudellisen hallinnan - ja eurooppalaistumistutkimuksen saralle. Lopuksi esitän muutamia tutkimusprosessin aikana syntyneitä jatkotutkimuskysymyksiä.

### **5.1. Tulosten yhteenveto ja tulkinta**

Tutkimukseni tavoitteena on ollut tuoda uutta näkökulmaa Kreikan sopeutusohjelmia koskevaan tutkimukseen tarkastelemalla, miten Kreikan velkojen diskursseissa tuotetaan niitä taloudellisia, poliittisia ja sosiaalisia tosiasioita, jotka edellyttävät sopeutusohjelmien kaltaista hyvinvointivaltion uudistuspolitiikkaa. Tutkimuksen teoriaosiossa olen rakentanut diskursiivisen institutionalismin ja eurooppalaistumistutkimuksen varaan perustuvan teoreettisen viitekehyksen. Näistä lähtökohdista olen tarkastellut Kreikan sopeutusohjelmia vahvasti ohjattuna hyvinvointivaltion eurooppalaistumisprosessina, jossa Kreikan velkoilla ja erityisesti Euroopan komissiolla on keskeinen rooli diskursiivista kommunikaatiota toteuttavina institutionaalisina yrittäjinä. Muodostin teoreettisen viitekeh्यkseni pohjalta kolme toisiaan täydentävää tutkimuskysymystä. Lähestyin aineistoani ensiksi kehysanalyytisesti ja tunnistin tällä tavoin Kreikan velkojen diskursseista keskeisimmät kehykset. Tämän jälkeen analysoin näitä kehyksiä tulkinnallisen prosessin seurannan keinoin ja tarkastelin, miten diskurssit muuttuvat ja miten diskursseissa esitetään, askarrellaan ja käännetään eri kehysten merkityksiä.

Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenäni tarkastelin, miten Kreikkaan kohdistuvat ja eurooppalaistumista edellyttävät, mukautumispaineet ja taloudellista sopeuttamista vaativat ongelmat tuotetaan Kreikan velkojen diskursseissa. Toisin sanoen, miten diskursseissa tuotetaan niitä tosiasioita ja poliittisia ja taloudellisia imperatiiveja, jotka edellyttävät sopeutusohjelmien mukaista politiikkaa? Tämä tutkimuskysymys oli keskeisimmässä osassa kahdessa ensimmäisessä analyysiluvussa, joissa tarkastelin Kreikan velkojen diskursseja ensisijaisesti sopeutusohjelmia koskevissa puheissa ja julkilausumissa.

Vastauksena ensimmäiseen tutkimuskysymykseeni havaitsin, että Kreikkaan kohdistuvia eurooppalaistumispaineita tuotetaan Kreikan velkojen diskursseissa melko yhtenevästi sekä

ensimmäisen että toisen sopeutusohjelman ajan. Jo ensimmäisen sopeutusohjelman alusta lähtien diskursseihin näyttää vakiintuneen argumentaatiotapa, jossa ohjelmien tunnustettu vaikeus, mutta välttämättömyys yhdistyy ohjelmien finanssipoliittisiin ja rakenteellisiin uudistuksiin kytkettävään lupaukseen paremmasta tulevaisuudesta. Toisin sanoen vaihtoehdottomuus-, budjettikuri- ja rakenteellisten uudistusten kehys askarrellaan yhteneväksi argumentiksi. Ajoittain tämä argumentti saa osakseen vahvasti symbolisia elementtejä, kun sopeutusohjelmille annetaan merkitys toivoon johtavana tienä, jonka kulkeminen edellyttää uhrauksia.

Vallitsevan paradigman tasolla markkinaliberaaleihin otaksumiin perustuvat elvyttävän budjettikurin ja rakenteellisten uudistusten paradigmat olivat varsin hallitsevassa asemassa kaikissa Kreikan velkojien diskursseissa. Tämä ei sinänsä ole uusi tutkimustulos, ja näiden paradigmojen varaan rakentuvien otaksumien kohdalla käytävä keskustelu on keskeinen osa sekä Kreikan sopeutusohjelmien että koko Euroopan talouskriisin aikana toteutetun talouspolitiikan tutkimusta (ks. esim. Theodoropoulou & Watt 2015; Blyth 2013; De Grauwe 2013). Sen sijaan se, miten budjettikurikehys ja/tai rakenteellisten uudistusten kehys sekä oikeudenmukaisuuskehys askarrellaan toistuvasti yhteen tavalla, joka korostaa toteutettavan politiikan toivottavuutta sosiaalisten vaikutusten osalta on uusi havainto. Lupa ohjelmien tuloksista viittaa pääasiassa keskipitkän ja pitkän aikavälin kehityskulkuun, mikä jättää huomattavasti tulkinnanvaraa sille, mitä voidaan pitää indikaationa ohjelmien toivottavista tuloksista ja milloin näitä tuloksia on odotettavissa.

Tämän ohella diskursseissa tuotettiin Kreikkaan kohdistuvia mukautumispaineita korostamalla, ettei sopeutusohjelmien edellyttämälle politiikalle ole vaihtoehtoja. Tätä argumenttia vahvistettiin toistuvasti korostamalla esimerkiksi velkajärjestelyjen muodossa toteutettavan vaihtoehtoisen politiikan sosiaalisesti tuhoisia ja poliittisesti haitallisia vaikutuksia. Toisin sanoen vaihtoehtoja kyllä esitetään, mutta samanaikaisesti niiden haitallisuudesta varoitetaan. Tämä havainto niin sanotusta TINA<sup>140</sup>-diskurssista on varsin yhtenevä tutkimuksen kanssa, jossa on tarkasteltu Kreikassa kansallisella tasolla ilmenneitä diskursseja (ks. esim. Gerodimos & Karyotis 2015, 260–261; Pagoulatos 2012, 265–267). Toisin sanoen uhraukset ja vaihtoehdottomuus ovat keskeinen tapa tuottaa Kreikkaan kohdistuvia mukautumispaineita. Oman tutkimukseni kaltaista analyysiä Kreikan velkojien diskursseista ei ole aikaisemmin tehty ja tutkimukseni tulokset osoittavat, että sekä kansallisessa että eurooppalaisessa kontekstissa ilmenevät diskurssit toistavat vahvasti samaa vaihtoehdottomuuden logiikkaa. On tärkeätä huomata, että näistä lähtökohdista ei jousteta, vaikka ohjelmat jäävät toistuvasti tavoitteistaan niin taloudellisesti kuin sosiaalisestikin.

---

<sup>140</sup> engl. There is no alternative.

Toisessa analyysiluvussani tarkastelin, millaisiin normatiivisiin otaksumiin Kreikan velkojen diskursseissa vedotaan. Havaitsin, että Kreikan velkojen diskursseissa korostuvat ideologian tasolla solidaarisuus- ja eurooppalainen Kreikka -kehys sekä keskeisenä paradigmana ohjelmien ehdollisuus. Kreikan velkojen diskursseissa tuotetaan näkemystä Kreikkaan kohdistuvista velvoitteista viittaamalla sopeutusohjelmiin Kreikkaan kohdistuvana solidaarisuutena, mikä vuorostaan edellyttää Kreikalta vastuullista toimintaa. Solidaarisuus ja Kreikkaan kohdistuvan tuen korostaminen saavat kesän 2011 aikana ja sopeutusohjelmiin kohdistuvan vastarinnan kasvaessa rinnalleen ohjelmien ehdollisuutta korostavan kehyksen. Tämä on havaittavissa erityisesti tavassa, jolla diskursseissa tiukkeneva ehdollisuus esitetään välttämättömänä ohjelman toteuttamisen kannalta. Käytännön tasolla solidaarisuuden ja ehdollisuuden välinen jännite on havaittavissa erityisesti tavassa, jolla Kreikalle suunnattua teknistä asiantuntija-apua käsitellään. Asiantuntija-apu määritellään vaihtelevasti sekä solidaarisuudeksi että valvonnaksi. Toisin sanoen Kreikkaan kohdistuva mukautumispaine tuotetaan viittaamalla sekä Kreikan vastuuseen eurooppalaisia kumppaneitaan kohtaan että Kreikkaan ehdollisuuden ja valvonnan kautta kohdistuvaan pakeroon.

Normatiivisten velvoitteiden osalta erityisesti kesän 2012 vaalien aikana Kreikan velkojen diskursseissa on havaittavissa myös tapa viitata kreikkalaisten päättäjien velvollisuuksiin omia kansalaisiaan kohtaan. Tällä tavoin solidaarisuuskehykseen sisältyvä ajatus vastuullisuudesta ulotetaan koskemaan myös kreikkalaisten poliitikkojen vastuuta omia äänestäjiään kohtaan. Näin sopeutusohjelmien toteuttamisen merkitys käännetään siten, että sopeutusohjelmiin sitoutumiselle annetaan merkitys kreikkalaisen poliittisen eliitin vastuullisuudenosoituksena. Tässä kohdin huomionarvoisena piirteenä voidaan pitää erityisesti komission edustajien tapaa vedota suoraan Kreikan kansalaisiin. Tämän ohella Kreikan vuoden 2012 vaalien alla on velkojen diskursseissa havaittavissa toistuva viittaus sopeutusohjelmiin Kreikan eurooppalaisuuden mahdollistajana. Tämä tulkintani perustuu viittauksiin Kreikasta eurooppalaisen perheen jäsenenä ja Kreikan eurooppalaiseen identiteettiin.

Toisena tutkimuskysymyksenä tarkastelin, miten käsitystä sosiaalipolitiikan eri osa-alueiden yhteensopivuudesta tai yhteensopimattomuudesta tuotetaan diskursiivisesti. Toisin sanoen, miten diskursseissa tuotetaan näkemystä yhteensopimattomuudesta poliittisia toimenpiteitä ja ratkaisuja edellyttävänä tekijänä. Tältä osin kiinnitin aineistossa huomiota siihen tapaan, jolla Kreikan velkojen diskursseissa käsitellään tietyn sosiaalipolitiikan osa-alueen aikaisempaa kehitystä ja rinnastetaan tämän sosiaalipolitiikan osa-alueen kehitys vastaaviin vertailukohtiin muissa EU:n jäsenvaltioissa. Analyysini kohteena oli kaksi sosiaalipolitiikan sektoria – sosiaaliturvajärjestelmä ja työmarkkinat.



Sosiaaliturvaan kohdistettujen uudistusten osalta tärkeimmiksi kehyksiksi aineistosta nousivat budjettikurikehys, modernisaatiokehys ja oikeudenmukaisuuskehys. Tutkimukseni perusteella näyttää siltä, että sosiaaliturvajärjestelmän yhteensopimattomuudesta muodostetaan diskursseissa keskeinen peruste laaja-alaisille sosiaaliturvan leikkauksille. Sosiaaliturvaan ja eri tukimuotoihin kohdistetut leikkaukset perustellaan tarpeella toteuttaa finanssipoliittisia sopeutustoimia ja sosiaaliturvaan kohdistuvat leikkaukset kehystetään ensisijaisesti tarvittavina modernisaatiotoimenpiteinä. Sopeutusohjelmien asiakirjoissa modernisaatiokehys ja oikeudenmukaisuuskehys on askarreltu osaksi tätä argumentaatiota. Oikeudenmukaisuuskehys korostaa ennen kaikkea eri tukimuotojen kohdentamista haavoittuville ryhmille ja modernisaatiokehys vastaavasti tukimuotojen aikaisempaa hajanaisuutta ja tehottomuutta. Toisin sanoen leikkausten merkitys käännetään siten, että sosiaaliturvaan kohdistettujen leikkausten edustamalle uudelle käytännölle annetaan merkitys modernisaatiotoimenpiteenä.

Toisen sopeutusohjelman aikana sosiaaliturvaan kohdistuviin uudistuksiin on kiinnitetty kasvavissa määrin huomiota ja myös ohjelman aikana ilmenneet trendit köyhyyden kehityksessä on huomioitu osana näitä uudistuksia. Komission diskursseissa yhtäältä korostetaan Kreikan aikaisempaa heikkoa toimintaa sosiaalipolitiikan saralla, toisaalta nostetaan esiin sosiaalisen tilanteen huolestuttavuus, mutta tästä huolimatta budjettikurikehys finanssipoliittisten rajoitteiden muodossa on keskeisin toimintaa määrittävä tekijä. Mahdollisia ristiriitoja sosiaaliturvaan kohdistettujen leikkausten ja sosiaaliturvan kattavuuden välillä ei käsitellä Kreikan velkojen diskursseissa. Tästä syntyy diskursseissa toistuva jännite, joka on havaittavissa, kun aineistossa yhtäältä otetaan kasvavissa määrin kantaa sosiaaliturvajärjestelmän puutteellisuuteen vallitsevan kriisin oloissa, mutta toisaalta ohjelman finanssipoliittiset tavoitteet esitetään ensisijaisina.

Toisen sopeutusohjelman lopulla – keväällä 2014 - ohjelman sosiaalisiin vaikutuksiin on kiinnitetty kasvavissa määrin huomiota. Toisen sopeutusohjelman viimeisessä raportissa korostetaan erilaisten uusien sosiaaliturvan vahvistamiseen kohdistuvien toimien merkitystä, mutta diskurssien sisäinen jännite ei muutu. Vaikka ohjelman asiakirjoissa linjataan erillisistä toimenpiteistä, joilla sosiaaliturvaa on tarkoitus vahvistaa, korostetaan samanaikaisesti, että tällaiset toimet eivät saa vaarantaa ohjelman finanssipoliittisia tavoitteita. Finanssipoliittisen sopeuttamisen merkitystä korostetaan finanssipoliittisen liikkumavaran luomisessa, mikä mahdollistaa sosiaalisen hätään vastaamisen. Tällä tavoin budjettikurin voidaan osoittaa olevan tavoiteltavaa myös sosiaaliturvan osalta. Sosiaaliturvaan kohdistuvien leikkausten merkitys käännetään siten, että finanssipoliittiselle sopeuttamiselle annetaan merkitys ensisijaisena tavoitteena, joka mahdollistaa sosiaalisiin ongelmiin

vastaamisen. Niiltä osin kuin sosiaaliturvaa pyritään vahvistamaan ohjelmien aikana, pääpaino on työllistymisen tukemisessa.

Työmarkkinoiden uudistamisen osalta diskursseissa on havaittavissa vastaavan kaltainen jännite ohjelman rakenteellisiin uudistuksiin tähtäävien tavoitteiden ja ohjelman oikeudenmukaisuuteen sekä modernisaatioon pyrkivien tavoitteiden osalta. Sopeutusohjelman asiakirjoissa Kreikan työmarkkinoihin kohdistuneet uudistukset kehystetään ensisijaisesti työmarkkinoiden oikeudenmukaisuuteen ja modernisointiin tarkoitettuina toimenpiteinä. Työsuhdeturvan osalta komission diskursseissa työsuhdeturvaan kohdistuneita uudistuksia perustellaan työsuhdeturvan vaikutuksilla työntekijöiden eriarvoiseen asemaan. Diskursseissa yhtäältä askarrellaan modernisaatio ja oikeudenmukaisuuskehys yhtenäiseksi argumentiksi, jolla perustellaan työsuhdeturvan uudistuksia ja toisaalta näille uudistuksille annetaan merkitys tavoiteltavana modernisaationa. Lisäksi komission diskursseissa rinnastetaan työsuhdeturvan taso Kreikassa muihin EU:n jäsenvaltioihin ja OECD-maihin. Tällä tavoin yhteensopimattomuudesta rakennetaan keskeinen muutoksia edellyttävä tekijä. Työsuhdeturvaan kohdistettujen uudistusten osalta viitataan vain hyvin vähän työntekijöiden aseman turvaamiseen ja pääpaino uudistuksissa näyttää olleen työsuhdeturvan joustavuuden lisäämisessä.

Samankaltaista kaavaa noudattava argumentaatio on havaittavissa myös yksikkötyökustannuksiin kohdistuvien toimenpiteiden kohdalla. Palkanmuodostusjärjestelmään kohdistetut uudistukset ja minimipalkkoihin kohdistuneet leikkaukset kehystetään paitsi kilpailukykyä edistävinä toimenpiteinä, myös heikossa työmarkkina-asemassa olevien työntekijäryhmien aseman vahvistamisena ja ennen kaikkea työllistymisen tukemisena. Rakenteellisten uudistusten kehys ja oikeudenmukaisuuskehys askarrellaan yhteen tavalla, joka tuottaa yksikkötyökustannusten vähentämiselle uuden merkityksen oikeudenmukaisena modernisaationa, joka samanaikaisesti on välttämätöntä kasvavan työttömyyden torjumisessa. Siitä huolimatta, että komissio esittää työssäkäyvien köyhien aseman olevan eräs merkittävä ongelma työmarkkinoilla, tähän kysymykseen ei kiinnitetä huomiota sopeutusohjelmien aikana yksittäistä mainintaa lukuun ottamatta.

Sekä sosiaaliturvan että työmarkkinoiden uudistuksille annetaan Kreikan velkojien diskursseissa merkitys ensisijaisesti modernisaatioon ja hyvinvointivaltion oikeudenmukaisempaan toimintaan kohdistuvina toimenpiteinä. Tätä tapaa tuottaa hyvinvointivaltion eri sektoreiden yhteensopimattomuudesta keskeinen poliittisia toimenpiteitä edellyttävä tekijä, voidaan pitää tärkeänä retorisenä innovaationa (vrt. Alasuutari 2006, 58). Diskursseissa erilaiset tavat kehystää uudistustoimenpiteitä askarrellaan siten, että niiden haastaminen tai kyseenalaistaminen on hankalaa. On hyvin vaikeaa kyseenalaistaa heikon sosiaaliturvajärjestelmän toimivuuteen tai varsin

eriarvoisesti eri työtekijäryhmiä kohtelevaan työmarkkinajärjestelmään kohdistuvia uudistuksia. Tätä korostaa se, että Kreikan velkojen diskursseissa osoitetut ongelmat näillä sosiaalipolitiikan sektoreilla ovat vahvasti linjassa, luvussa 2.3.3. tarkastelemieni, tutkimuskirjallisuudessa havaittujen kreikkalaisen sosiaalipolitiikan keskeisten puutteiden kanssa. Oman tutkimukseni tulokset ovat yhteneviä esimerkiksi Theodoropouloun esittämien huomioiden kanssa. Hänen mukaansa monet ohjelmien tuomista uudistuksista ovat periaatteessa jo pitkään toivotun modernisaation suuntaisia (Theodoropoulou 2015, 50). Tästä huolimatta näyttää siltä, että tapa, jolla uudistuksia on toteutettu, ei ole johtamassa niinkään sosiaalipolitiikan modernisaatioon, kuin hyvinvointivaltion kehittämiseen kohti pienintä yhteistä nimittäjää kansalaisille tarjottavan turvan osalta (Matsaganis 2013; Petmesidou 2013, 602).

Tutkimukseni kolmantena kysymyksenä tarkastelin, miten käsitystä sopeutusohjelmien sosiaalisista vaikutuksista tuotetaan Kreikan velkojen diskursseissa. Kiinnitin erityistä huomiota siihen, millaisia sosiaalisten ongelmien esitetään olevan, mistä niiden katsotaan johtuvan ja miten sosiaalisiin ongelmiin katsotaan voitavan reagoida? Tältä osin keskeisenä tuloksena on, että ohjelmien sosiaalisiin vaikutuksiin on kiinnitetty huomiota sopeutusohjelmien aikana kasvavissa määrin. Ensimmäisen ohjelman aikana oikeudenmukaisuuskehys on keskeisessä roolissa ja ohjelmien sosiaalisten vaikutusten korostetaan olevan hallinnassa. Ensimmäisen sopeutusohjelman alussa ohjelmien sosiaaliset vaikutukset on kehystetty tavalla, jossa korostuu ohjelmien oikeudenmukainen toteuttaminen ohjelmien hyväksyttävyyttä lisäävänä tekijänä.

Toisen ohjelman aikana ohjelmien sosiaalisiin vaikutuksiin kiinnitetään niin ikään kasvavissa määrin huomiota ja budjettikurikehys sekä oikeudenmukaisuuskehys askarrellaan argumentaatiossa yhteen tavalla, joka korostaa ohjelmien sosiaalisten vaikutusten olevan vain hetkellisiä. Toisen ohjelman viimeisissä raporteissa vuosilta 2013 ja 2014 sosiaalisiin ongelmiin kiinnitetään erityistä huomiota ja tilanne määritellään sosiaalisesti hätätilanteeksi. Tässä kohdin on kuitenkin havaittavissa varsin samankaltainen tapa rakentaa tulkintaa sosiaalisten ongelmien taustoista kuin sosiaalipolitiikan eri sektoreille kohdistuneiden uudistusten osalta. Merkittäväksi tekijäksi sosiaalisten ongelmien taustalla määritellään kreikkalaisen hyvinvointivaltion heikkous ennen kriisiä. Toisaalta diskursseissa on havaittavissa samankaltainen argumentaatiotapa kuin sektorikohtaisten uudistusten osalta. Yhtäältä sosiaalisiin ongelmiin kiinnitetään kasvavissa määrin huomiota ja näiden ongelmien suhteen edellytetään uusia toimenpiteitä, mutta samanaikaisesti ongelmiin reagoimisen ennakkoehtona esitetään ohjelmien edellyttämien finanssipoliittisten ja rakenteellisten uudistusten toteuttaminen.

## 5.2. Pohdinta – EU:n uusi taloudellinen hallinta ja muuttuva eurooppalaistuminen

Seuraavassa pohdin tutkimukseni yhteiskunnallista ja tieteellistä merkitystä, teen johtopäätöksiä ja esitän millaisen empiirisen ja teoreettisen kontribuution työni tuo erityisesti EU:n uutta taloudellista hallintaa ja eurooppalaistumista koskevalle tutkimukselle. Ensiksi pohdin tutkimukseni yhteiskunnallista merkitystä suhteessa kahteen päähavaintooni. Ensimmäinen havaintoni koskee EU:n taloudellisen hallinnan uudistamisen myötä tapahtunutta eurooppalaistumisprosessien muutosta. Toinen havaintoni koskee komission muuttunutta roolia osana tätä kehitystä. Lopuksi pohdin, millaisia näkökulmia tutkimukseni avaa eurooppalaistumistutkimuksen teoreettiseen ja käsitteelliseen kehittämiseen.

### 5.2.1. Eurooppalaistumisen muuttuvat merkitykset ja komission uusi rooli

Ensimmäinen havaintoni koskee tapaa, jolla EU:n uuden taloudellisen hallinnan muutos tuo jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikan eurooppalaistumiseen uusia ulottuvuuksia. Hahmotin tutkimuksessani EU:n taloudellisen hallinnan vaikutusta jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikassa nelivaiheisen osallistumisen<sup>141</sup> käsitteen kautta. Osoitin, miten Kreikan sopeutusohjelmien kohdalla EU:n osallistuminen taloudellisen hallinnan instituutioiden kautta tapahtuvaan jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikan muokkaamiseen ilmenee EU-päätöksenteon ”tunkeutumisena<sup>142</sup>” kansallisen päätöksenteon alueelle. Havainto EU-tason ja kansallisen tason päätöksenteon välisen suhteen muuttumisesta on tärkeä, ja sillä on myös laajempi merkitys koko EU:n taloudellisen hallinnan tulevaisuuden kannalta. Keskeinen tätä kehitystä leimaava piirre on integraation sosiaalisten ja taloudellisten tavoitteiden välinen jännite. Näyttää siltä, että sosiaaliset tavoitteet on toistuvasti alistettu taloudellisille tavoitteille.

EU:n osallistuminen, tai Kreikan sopeutusohjelmien tapauksessa ”tunkeutuminen”, kansallisella tasolla tapahtuvaan sosiaalipolitiikkaa koskevaan päätöksentekoon ilmenee erilaisten EU-instituutioiden ja erityisesti komission vahvistuneena roolina kansallisen tason päätöksenteon määrittelyssä. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että EU on uuden taloudellisen hallinnan instituutioiden, ja erityisesti sopeutusohjelmien, kautta ottanut huomattavasti lisää *de facto* päätäntävaltaa jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikassa. Erityisen merkittävää tämä kehitys on Kreikan tavoin rahoitusapua vastaanottaneissa euroalueen jäsenvaltioissa. Sama ilmiö on havaittavissa hieman lievemässä muodossa muiden taloudellisen hallinnan instituutioiden, kuten eurooppalaisen ohjausjakson osalta. Näyttää siltä, että vaikka suurin osa sosiaalipolitiikkaa koskevasta

---

<sup>141</sup> engl. involvement.

<sup>142</sup> engl. intrusiveness.

päätöksenteosta kuuluu edelleen virallisesti kansalliseen toimivaltaan, taloudellisen hallinnan instituutioiden uudistaminen muuttaa tätä kokonaisuutta. Niissä tilanteissa, joissa jäsenvaltion sosiaalipolitiikan ja uuden taloudellisen hallinnan tavoitteet joutuvat vastakkain, sosiaaliset tavoitteet ovat jääneet toissijaisiksi. Kreikassa tämä kehitys on näkynyt korostetusti, mutta samankaltainen trendi koskee myös muita jäsenvaltioita.

Tutkimuksessani lähestyin tätä ilmiötä eurooppalaistumisen käsitteen kautta. Näyttää siltä, kuten Ladi ja Graziano ovat huomauttaneet (Ladi & Graziano 2014), että Euroopan talouskriisi ja uudistettu taloudellinen hallinta muokkaavat eurooppalaistumista uuteen muotoon. Tältä osin on syytä pohtia, millä tavalla uudistunut EU:n taloudellinen hallinta ja kasvava osallistuminen tai ”tunkeutuminen” jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikkaa koskevaan päätöksentekoon muuttavat niitä merkityksiä, joita eurooppalaistumiselle ilmiönä annetaan. Voidaan myös kysyä, mitkä toimijat ovat avainasemassa näiden merkitysten muokkaamisessa. Kreikan sopeutusohjelmien kohdalla Kreikan velkojat ovat pyrkineet antamaan sopeutusohjelmien edustamalle eurooppalaistumiselle myönteisiä merkityksiä viittaamalla ohjelmiin esimerkiksi solidaarisuutena ja modernisaationa. Tästä huolimatta näyttää siltä, että sosiaalipolitiikan eurooppalaistumista ei Kreikassa enää liitetä aikaisemmin eurooppalaistumista koskeneisiin toiveisiin sosiaalipolitiikan vahvistamisesta ja nousevasta elintasosta. Sen sijaan eurooppalaistuminen yhdistetään ensisijaisesti sopeutusohjelmien edellyttämiin säästötoimiin, oman kansallisen poliittisen liikkumavaran menettämiseen ja yhteiskunnalliseen kurjistumiseen (vrt. Zartaloudis 2014, 443). Johtopäätöksenä voidaan todeta, että EU-instituutioiden mahdollisuudet antaa uudelle eurooppalaistumiselle myönteisiä merkityksiä, jotka saavuttaisivat laaja-alaista hyväksyntää, ovat varsin rajalliset. Näin on erityisesti silloin, kun eurooppalaistumista toteutetaan tavalla, joka käytännössä johtaa kansallisen sosiaalipolitiikan huomattavaan heikentämiseen.

Kuten toin luvussa 2.3.3. esille, Kreikassa sosiaalipolitiikan eurooppalaistumiseen asetettiin suuria toiveita ennen Euroopan talouskriisiä. Ongelmaksi on kuitenkin toistuvasti muodostunut, että vaikka erilaisia aloitteita on omaksuttu osaksi kansallisen päätöksenteon agenda, niitä ei ole pantu toimeen. Toisaalta EU:lla ei ole ollut vahvoja menetelmiä, joilla toteuttaa sosiaalipolitiikan uudistusagenda. Talouskriisin aikaisessa tilanteessa tämä asetelma näyttää muuttuneen radikaalisti. Sopeutusohjelmat edustavat kaikkein vahvimpia hallintamenettelyjä, joita EU:lla on suhteessa omiin jäsenvaltioihinsa. Erittäin syvälle käyvästä ”tunkeutumisesta” ja vahvistuneesta eurooppalaistumisesta huolimatta näyttää siltä, että EU:lla on suuria vaikeuksia saavuttaa tavoitteitaan Kreikassa. Vaikka sopeutusohjelmat ovat tuoneet EU:lle huomattavan paljon vaikutusvaltaa Kreikan sisäpolitiikassa, ei

EU tästä huolimatta näytä kykenevän ratkaisemaan Kreikan kriisiä kestäväällä tavalla. Featherstonen ja Papadimitroun mukaan Kreikka lienee omista lähtökohdistaan kohdannut jo ennen talouskriisiä ”eurooppalaistumisen rajat<sup>143</sup>”. Tällä he tarkoittavat sitä, että Kreikassa eurooppalaistumisaloitteet eivät ole edenneet toistuvista pyrkimyksistä huolimatta (Featherstone & Papadimitrou 2008). Näyttää siltä, että yritykset hallita talouskriisiä ovat tuoneet nämä eurooppalaistumisen rajat esiin uudella tavalla. Tämä käy ilmi, kun edes sopeutusohjelmien muodossa tapahtuva varsin pakottavana ilmenevä eurooppalaistuminen ei näytä mahdollistavan ratkaisuja, jotka avaisivat tien poliittisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävään kehitykseen.

Tästä voidaan päätellä, että talouskriisin olosuhteissa EU:n mahdollisuudet pakottaa jäsenvaltioita eurooppalaistumaan tavalla, joka olisi kestävä ja saavuttaisi hyväksyntää, ovat uusista ja vahvennetuista hallintainstituutioista huolimatta rajalliset. Vaikka välineet eurooppalaistumiseen ovat olemassa näyttää siltä, että uusi eurooppalaistuminen mielletään Kreikassa ensisijaisesti kielteiseksi ilmiöksi. Tarkastelemani Kreikan velkojien pyrkimykset perustella ja oikeuttaa näitä toimenpiteitä eivät näytä onnistuneen. Kreikan sopeutusohjelmien kaltaiselle pakotetulle eurooppalaistumiselle on hyvin vaikeaa antaa myönteisiä merkityksiä EU:n toimesta, jos nämä pyrkimykset eivät saa tukea kansallisesta kontekstista. EU:n tulevaisuuden kannalta on tärkeää kiinnittää huomiota siihen tapaan, jolla EU:n taloudellinen hallinta ja integraation sosiaalisten ja taloudellisten tavoitteiden välinen jännite kehittyy. Mitä esimerkiksi integraation poliittisen hyväksyttävyyden kannalta merkitsee, jos vahvistettu taloudellinen hallinta ja tällä tavoin entistä pakottavampaan muotoon muuttuva eurooppalaistuminen liitetään kasvavissa määrin hyvinvointivaltioiden alasajoon? Erityisen vahvalta tämä trendi näyttää kaikista kovimmin talouskriisistä kärsineessä Etelä-Euroopassa. Jos tällainen trendi jatkuu, on perusteltua kysyä, miten se vaikuttaa integraation kannatukseen ja legitimitettiin tulevaisuudessa.

Toinen tärkeä tutkimuksestani nouseva havainto koskee komission muuttunutta roolia osana edellä tarkastelemaani EU:n taloudellista hallintaa ja muuttuvaa eurooppalaistumista. Olen lähestynyt komission aseman muutosta ”institutionaalisen yrittäjyyden” käsitteen kautta. Tällä tavoin olen hahmottanut, miten komissio toimii keskeisessä roolissa osana Kreikan sopeutusohjelmien toteuttamista. Komissiolla on sopeutusohjelmien muodostaman muodollisen institutionaalisen kontekstin kautta huomattavan paljon valtaa suhteessa toteutettavan politiikan tavoitteiden ja reunaehtojen määrittelyyn. Tutkimuksessani olen tuonut esiin, miten komissio, troikan osana, tarjoaa varsin yksityiskohtaisia ja velvoittavia vaatimuksia useiden eri sosiaalipolitiikan sektoreiden

---

<sup>143</sup> engl. limits of Europeanization.

perustavanlaatuisen muuttamiseen. Diskursiivisen institutionalismin käsittein komission voidaan katsoa osallistuvan keskeisiltä osin erityisesti rahoitusta vastaanottavien euroalueen jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikkaa koskeviin koordinatiivisiin diskursseihin. Tämä kehitys on tehnyt komissiosta merkittävän institutionaalisen yrittäjän.

Tutkimuksessani tekemäni havainto komission roolin muutoksesta tukee aikaisempia vastaavia havaintoja (kts. esim. Baur & Becker 2014; Scharpf 2014; Crespy & Menz 2015). On tärkeää hahmottaa, että vaikka suurin osa talouskriisin aikana tehdyistä toimenpiteistä on toteutettu tärkeimpien jäsenvaltioiden ja erityisesti Saksan johdolla, tämän hallitustenvälisen toimintamallin rinnalla komission rooli on muuttunut. Komissio on toiminut troikan osana kaikissa Euroopan talouskriisin aikana toteutetuissa euroalueen rahoitusohjelmissä. Koska sekä rahoitusohjelmat että muut uudet taloudellisen hallinnan instituutiot ovat poliittisesti varsin jännitteisiä, näyttää komission rooli politisoituneen. Komission voidaan tulkita ottaneen enenevässä määrin roolin, jossa se toteuttaa ensisijaisesti euroalueen velkojamaiden tavoitteita sen sijaan, että se toimisi puolueettomana toimeenpanevana elimenä. Tutkimuksessani tämä komission politisoituneempi rooli on käynyt ilmi muun muassa tavassa, jolla komissio ja komission edustajat ovat sopeutusohjelmien aikana osallistuneet kasvavissa määrin paitsi koordinatiivisiin diskursseihin ja politiikan sisältöjen muokkaamiseen, myös kommunikatiivisiin diskursseihin ja vaaditun politiikan perusteluun, puolustamiseen ja legitimointiin.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että EU:n tulevaisuuden osalta on keskeistä, miten komissio tulee toimimaan uusien hallintainstituutioiden sille tuomassa asemassa. Kuten tässä tutkimuksessa on käynyt ilmi, komission esittämillä tulkinnoilla eri jäsenvaltioiden pyrkimyksistä noudattaa esitettyjä vaatimuksia on merkitystä sille, millaiseksi integraation taloudellisen ja sosiaalisen ulottuvuuden välinen suhde muodostuu. Vaikka merkittävä osa EU:n ja EMU:n talouspolitiikasta perustuisi jatkossakin hallitustenväliselle politiikalle, voidaan tämän tutkimuksen valossa todeta, että komissiolla on aitoa liikkumavaraa suhteessa niihin tulkintoihin, joita se esittää jäsenvaltioiden taloudellisesta, poliittisesta ja sosiaalisesta kehityksestä. Komissio toimii eräänlaisessa portinvartijan asemassa esittäessään tulkintoja jäsenvaltioissa tapahtuvasta kehityksestä. EU:n uuden taloudellisen hallinnan säännöt vaativat tulkintaa ja tässä tulkitsijan roolissa komissiolla saattaa olla merkittävä asema sen suhteen, miten integraatio tulevaisuudessa etenee. Uudessa roolissaan komissio voisi nostaa vahvemmin agendalle myös sosiaalisia tavoitteita taloudellisten tavoitteiden rinnalle. Tapa, jolla komissio tulkitsee taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden välistä tasapainoa, on tärkeä EU:n taloudellisen hallinnan ja sosiaalisen Euroopan tulevaisuuden kannalta.

### 5.2.2. Diskursiivinen näkökulma eurooppalaistumiseen

Tutkimukseni teoreettisena kontribuutiona pidän erityisesti sitä, että olen tuonut esiin, miten tärkeitä diskursiiviset kommunikatiiviset prosessit ovat osana eurooppalaistumiseen vaikuttavien tekijöiden, kuten mukautumispaineiden ja yhteensopivuuden muokkaamista. Tarkastellessani näiden tekijöiden merkitystä diskursiivisesta näkökulmasta olen havainnut, miten molempia näistä tekijöistä tuotetaan Kreikan velkojien diskursseissa – niille annetaan merkityksiä ja niiden osoitetaan vaativan poliittisia toimenpiteitä. Havainnolla on merkitystä eurooppalaistumistutkimukselle myös laajemmassa mittakaavassa.

Eurooppalaistumispaineiden osalta olen tutkimuksessani korostanut tapaa, jolla tällaisia jäsenvaltioihin kohdistuvia paineita tuotetaan osana diskursiivisia kommunikatiivisia prosesseja. Sen sijaan, että eurooppalaistumispaineita tuottavia tekijöitä pidettäisiin annettuina ja materiaalisista tai rakenteellisista tekijöistä juontavina ilmiöinä, tällainen näkökulma kohdistaa huomion niihin diskursseihin, joissa näille tekijöille annetaan merkityksiä. Euroopan talouskriisi eri ulottuvuuksineen on mitä suurimmassa määrin tällainen diskursiivisesti tuotettu ilmiö. Riippuen siitä, mitä kriisin ulottuvuutta korostetaan ja millainen tulkinta kriisistä nousee hallitsevaan asemaan, voidaan kriisin ratkaisemiseksi suosittaa varsin erilaisia poliittisia toimenpiteitä. Tutkimuksessani olen havainnut, miten tulkinta Euroopan talouskriisistä velkakriisinä on ohjannut Kreikan sopeutusohjelmien muodossa toteutettua politiikkaa. Tältä pohjalta Kreikkaan kohdistuvat eurooppalaistumispaineet on tuotettu muun muassa korostamalla julkisen velan vähentämisen tärkeyttä ja budjettialijäämien korjaamista.

Diskursiivisen institutionalismin näkökulmasta on olennaista, että tällaiset tulkinnat kriiseistä ja näistä tulkinnoista johdetut mukautumispaineet eivät ole annettuja tai sellaisenaan olemassa olevia tekijöitä. Sen sijaan eurooppalaistumispaineet ovat seurausta toimijoiden diskursiivisessa vuorovaikutuksessa tekemistä valinnoista. Tämä tarkoittaa, että toimijat voivat aina pyrkiä myös toimimaan toisin ja esittää vaihtoehtoisia toimintamalleja. Talouskriisin tai vastaavien poliittisten ongelmien voidaan katsoa tuottavan EU:lle paineita mukauttaa omaa politiikkaansa. Tältä pohjalta EU on esittänyt jäsenvaltioille vaatimuksia sopeuttaa toimintaansa uusien olosuhteiden mukaiseksi. Näistä vaatimuksista tulee kuitenkin merkityksellisiä poliittisen toiminnan kohteita vasta, kun toteutettavaa politiikkaa muokataan koordinatiivisten diskurssien alueella ja sitä pyritään oikeuttamaan kommunikatiivisten diskurssien kautta. Johtopäätöksenä on, että eurooppalaistumispaineiden tuottaminen on aina jo itsessään poliittisia ja eettisiä valintoja sisältävä prosessi.



Toinen eurooppalaistumistutkimuksen käsite, johon tutkimukseni tuo uusia näkökulmia, on yhteensopivuus<sup>144</sup> tai sen kääntöpuolena yhteensopimattomuus<sup>145</sup>. Käsite on herättänyt paljon keskustelua eurooppalaistumistutkimuksen saralla, ja se on saanut osakseen myös runsaasti kritiikkiä (Börzel & Risse 2006, 490). Börzel ja Risse ovat korostaneet, että yhteensopimattomuus on välttämätön, mutta ei riittävä syy eurooppalaistumispaineiden syntymiselle (Börzel & Risse, 2003, 63). Käsitettä voidaan lähestyä myös esimerkiksi rationaalisen valinnan teorioiden näkökulmasta, jolloin yhteensopimattomuuden voidaan yksinkertaisesti ajatella tuottavan mukautumispaineita kansallisella tasolla, mikäli kansallisen tason politiikat ja instituutiot poikkeavat EU-tason vaatimuksista. Tällöin esimerkiksi tietyn politiikan sektorin, kuten työmarkkinoiden, yhteensopivuutta tai yhteensopimattomuutta eurooppalaisten vertailukohtien kanssa tarkastellaan eräänlaisena annettuna tosiasiana. Yhteensopivuuden asteesta riippuen se joko johtaa paineeseen muokata tätä politiikan sektoria tai päätökseen jättää se vaille muutoksia.

Omaksumani diskursiivisen institutionalismin näkökulmasta ja tutkimukseni tulosten perusteella olen samaa mieltä Börzelin ja Rissen (Börzel & Risse 2006, 492), kanssa siitä että yhteensopivuuden käsitteen syvällisempi ymmärtäminen edellyttää konstruktivististen ja diskursiivisten näkökulmien tuomista rationalististen näkökulmien rinnalle. Kuten hekin huomauttavat, jotta yhteensopimattomuus olisi merkityksellinen tekijä, joka edellyttää poliittisia toimenpiteitä, tulee toimijoiden tuottaa tällainen tulkinta yhteensopimattomuudesta osana poliittista vuorovaikutusta. Börzel ja Risse eivät kuitenkaan vie tätä ajattelua riittävän pitkälle. Heille yhteensopimattomuuden diskursiivinen rakentuminen on ensisijaisesti lähtökohta eurooppalaistumisprosessille, eikä tällä lähtökohdalla itsessään ole vielä suurta kausaalista merkitystä (mt.).

Diskursiivisen institutionalismin näkökulmasta toimijoiden diskursiivisessa kommunikaatiossaan tekemät valinnat ovat merkityksellisiä. Toisin sanoen toimijat ovat kykeneviä esittämään varsin erilaisia tulkintoja yhteensopivuuden luonteesta ja merkityksestä ja tämä vuorostaan vaikuttaa siihen, millaiseksi käsitys yhteensopivuudesta muodostuu. Erilaisten vaihtoehtojen käsittelemisen ohella myös vaihtoehtoisten poliittisten toimintamallien sulkeminen pois tai niistä vaikeneminen ovat merkityksellisiä valintoja. Börzelin ja Rissen tulkintaa kehittäen voidaan todeta, että yhteensopimattomuudesta voidaan rakentaa varsin erilaisia tulkintoja, mikä tarkoittaa, että näitä tulkintoja voidaan käyttää varsin erityyppisten poliittisten toimenpiteiden edistämiseen. Ei ole lainkaan yhdentekevää, miten yhteensopivuutta tai yhteensopimattomuutta tulkitaan, vaan nämä

---

<sup>144</sup> engl. goodness of fit.

<sup>145</sup> engl. misfit.

tulkinnat ovat jo mitä suurimmassa määrin vaikuttamassa siihen, millainen politiikka esitetään mahdollisena, uskottavana tai tavoiteltavana.

Yllämainittu on havaittavissa tavassa, jolla Kreikan sosiaalipolitiikan sektoreiden kehitystä vertaillaan Kreikan velkojen ja erityisesti komission diskursseissa. Analyysissäni toin esiin, miten esimerkiksi työmarkkinoiden kohdalla työsuhdeturvan korkea taso rinnastetaan vastaavaan tilanteeseen muissa EU:n jäsenvaltioissa ja samalla sitä pidetään merkittävänä työmarkkinoiden joustavuutta ja oikeudenmukaisuutta haittaavana tekijänä. Kansallisella tasolla ilmenevän politiikan sektorien kehityksen voidaan ajatella tarjoavan sekä EU-toimijoille että kansallisille toimijoille resursseja, joihin tarttua ja joiden pohjalta rakentaa tulkintoja yhteensopivuudesta tai yhteensopimattomuudesta. Nämä tulkinnat eivät ole kuitenkaan palautettavissa empiirisiin lähtökohtiin, vaan niitä tulee tarkastella nimenomaan yhtenä tulkintana muiden joukossa. Kuten edellisessä luvussa toin esiin, EU:n uusi taloudellinen hallinta on vahvistanut erilaisten EU-toimijoiden ja erityisesti komission roolia tulkintojen tekijänä. Tämä tarkoittaa, että tulevaisuudessa eurooppalaistumistutkimuksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota näiden toimijoiden tapaan tulkita jäsenvaltioiden eri politiikan sektorien yhteensopivuutta tai yhteensopimattomuutta.

Yhteenvedon voidaan todeta, että tarkasteltaessa yhteensopivuuden käsitettä ja yhteensopivuuden merkitystä osana eurooppalaistumisprosesseja, ei pelkkä yhteensopivuuden tai yhteensopimattomuuden havaitseminen esimerkiksi vertailevan empiirisen tutkimuksen keinoin riitä. Jos tutkimuksessa halutaan ymmärtää, miten yhteensopimattomuudesta tulee poliittisen päätöksenteon kannalta merkityksellinen tekijä, tulee huomio kiinnittää niihin diskursiivisiin tulkintoihin, joita eri toimijat tälle tekijälle antavat. On syytä analysoida huolella, mitkä tekijät eri yhteyksissä vaikuttavat erilaisiin tulkintoihin ja miten esitetyillä tulkinnoilla vuorostaan on vaikutuksia siihen, millaiseksi tarkasteltavana oleva eurooppalaistumisprosessi muodostuu.

### **5.3. Mahdollinen jatkotutkimus**

Tutkimukseni pohjalta olisi tarpeen esittää useita tarkentavia kysymyksiä sekä suhteessa Kreikan sopeutusohjelmiin että laajempiin koko euroaluetta ja Euroopan unionia koskeviin poliittisiin muutoksiin. Tutkimuksessa hyödyntämäni diskursiiviseen institutionalismiin pohjautuva teoreettinen viitekehys voisi tarjota toimivan teoreettisen lähtökohdan, kun hahmotetaan EU:n taloudellisen hallinnan instituutioissa tapahtuneita muutoksia, eri toimijoiden asemaa osana näitä instituutioita ja toimijoiden diskursiivisen kommunikaation roolia näissä muutosprosesseissa. Tämän muutoksen tarkastelu eurooppalaistumisen näkökulmasta näyttää tekemieni johtopäätösten valossa tarpeelliselta.

Tarve Kreikan sopeutusohjelmiin ja Kreikan hyvinvointivaltion tulevaisuuteen keskittyvälle tutkimukselle on ilmeinen. Kreikan asema euroalueen jäsenenä on kolmannen sopeutusohjelman käynnistyttyäkin erittäin hauras. Kreikan lopullisesta kohtalosta riippumatta sopeutusohjelmat ja niihin kytkeytyvä päätöksenteko ovat tärkeä tutkimuksen kohde. Esimerkiksi ne päätöksentekoprosessit, jotka johtivat hyvinvointivaltion eri sektoreihin kohdistuneisiin uudistuksiin, kaipaavat lisähuomiota. Tällainen tutkimus edellyttäisi sekä troikan edustajien että kreikkalaisten viranomaisten haastattelemista ja pääsyä sekä troikan tuottamiin että kreikkalaisiin asiakirjoihin. Tällöin olisi mahdollista tarkastella uusista näkökulmista nyt tekemiäni havaintoja ja jäsentää vielä tarkemmin sitä päätöksentekoa, joka johti sopeutusohjelmien kaltaiseen lähestymistapaan ja sosiaalisten tavoitteiden syrjäytymiseen tässä prosessissa.

Useamman sopeutusohjelmiin osallistuneen jäsenvaltion, kuten Portugalin tai Irlannin, vertailu oman tutkimukseni kaltaisesta näkökulmasta olisi niin ikään mielenkiintoinen tutkimusprojekti. Tällaisella tutkimuksella olisi mahdollista hahmottaa niitä yhtäläisyyksiä ja eroja, joita EU-instituutioiden ja erityisesti komission diskursseissa on havaittavissa. Vertailevan tutkimuksen avulla voitaisiin jäsentää sitä, missä määrin eurooppalaistumiseen kytkeytyvät vaatimukset hyvinvointivaltion eri sektoreiden mukauttamisesta ovat olleet osana komission diskursseja eri sopeutusohjelmien muodostamassa kontekstissa. Tällä tavoin olisi mahdollista hahmottaa, tuotetaanko komission diskursseissa jäsenvaltioihin kohdistuvat sopeutumispaineet yhdenmukaisina vai onko kansallisilla eroavaisuuksilla ja yhteensopimattomuuden diskursiivisella tuottamisella merkittävä rooli sopeutusohjelmissa. Esittämiäni johtopäätöksiä olisi tällöin mahdollista tarkastella uudesta näkökulmasta.

Huomattavan laaja jatkotutkimusta edellyttävä tutkimusaihe on sopeutusohjelmien kohdalla kärjistynyt, mutta koko integraation ja varsinkin euroalueen tulevaisuutta koskeva taloudellisen ja sosiaalisen integraation välinen jännite. Tämän jännitteen havaitseminen ja analyysi on ollut koko tutkimusprojektini kiinnostavinta antia. Euroalueen tulevaisuuden osalta on esitetty varsin pitkälle meneviä suunnitelmia valuutta-alueen tiivistyvistä integraatiosta, aina pankkiunionin ja fiskaaliunionin kautta täyteen liittovaltioon saakka (Jokela ym. 2014). Sosiaalisen Euroopan tutkimus tavoitellun kehityksen osana on edelleen tärkeä tehtävä. Kehittelemäni uudet näkökulmat eurooppalaistumistutkimukseen voisivat tuoda lisävalaistusta näiden prosessien ymmärtämiseen.

## **6. LÄHTEET**

### ***PRIMÄÄRIINEISTO***

#### **Kreikan sopeutusohjelmien raportit ja asiakirjat**

Euroopan komissio (2010a), *The Economic Adjustment Programme for Greece*. Bryssel: European Economy-Occasional Papers 61/2010.

Euroopan komissio (2010b), *The Economic Adjustment Programme for Greece, First Review*. Bryssel: European Economy-Occasional Paper No. 68.

Euroopan komissio (2010c), *The Economic Adjustment Programme for Greece, Second Review*. Bryssel: European Economy-Occasional Paper No. 72.

Euroopan komissio (2011a), *The Economic Adjustment Programme for Greece, Third Review*. Bryssel: European Economy-Occasional Paper No. 77.

Euroopan komissio (2011b), *The Economic Adjustment Programme for Greece, Fourth Review*. Bryssel: European Economy-Occasional Paper No. 82.

Euroopan komissio (2011c), *The Economic Adjustment Programme for Greece, Fifth Review*. Bryssel: European Economy-Occasional Paper No. 87.

Euroopan komissio (2011d), Task Force for Greece 1st quarterly report. *SI(2011) 399/3*.

Euroopan komissio (2012a), *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*. Bryssel: European Economy-Occasional Paper No. 94.

Euroopan komissio (2012b), *The Second Economic Adjustment Programme for Greece, First Review*. Bryssel: European Economy-Occasional Paper No. 123.

Euroopan komissio (2013a), *The Second Economic Adjustment Programme for Greece, Second Review*. Bryssel: European Economy-Occasional Paper No. 148.

Euroopan komissio (2013b), *The Second Economic Adjustment Programme for Greece, Third Review*. Bryssel: European Economy-Occasional Paper No. 159.

Euroopan komissio (2014), *The Second Economic Adjustment Programme for Greece, Fourth Review*. Bryssel: European Economy-Occasional Paper No. 192.

MoU (2010a), *Updated Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality. Greece*. 6.8.2010.

MoU (2010b), *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (second update)*. Greece. 22.11.2010.

MoU (2012a), *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*. Greece.

MoU (2012b), *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*. Greece.

MoU (2014), *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*. Greece.

#### Puheet ja julkilausumat

Barroso, José Manuel Durão (2010): Statement of President Barroso on Greece. *IP/10/485*. Bryssel, 2.5.2010.

Barroso, José Manuel Durão (2011a): Statement by President Barroso following his meeting with the Greek Prime Minister Papandreou. *MEMO/11/434*. Bryssel, 20.6.2011.

Barroso, José Manuel Durão (2011b): Statement on the preparations for the European Council meeting of 23-24. *SPEECH/11/467*. Bryssel, 22.6.2011.

Barroso, José Manuel Durão (2012a): Statement by President Barroso on the economy and on Greece at the end of a debate on the economic situation in Europe during the weekly meeting of the European Commission. *SPEECH/12/362*. Bryssel, 16.5.2012.

Barroso, José Manuel Durão (2012b): Statement by President Barroso following his meeting with Mr Panagiotis Pikrammenos, interim Prime Minister of Greece. *MEMO/12/372*. Bryssel, 23.5.2012.

Barroso, José Manuel Durão (2012c): Statement by President Barroso following his meeting with Mr Antonis Samaras, Prime Minister of Greece. *SPEECH/12/571*. Bryssel, 26.7.2012.

Barroso, José Manuel Durão & Van Rompuy, Herman (2012): Statement by Presidents Barroso and Van Rompuy on the result of the Greek elections. *MEMO/12/453*. Los Cabos, 17.6.2012.

Eurooppa-neuvosto (2011) Conclusions. *EUCO 23/1/11 REV 1*. Bryssel, 29.9.2011.

Eurohuippukokous (2010) *Euroalueen valtioiden- tai hallitusten päämiesten julkilausuma*. Bryssel, 7.5.2010. Saatavissa.

<[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fi/ec/114302.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fi/ec/114302.pdf)>, luettu 21.4.2016.

Eurohuippukokous (2011) *Euroalueen valtioiden- tai hallitusten päämiesten ja EU:n toimielinten julkilausuma*. Bryssel, 21.7.2011. Saatavissa.

<[https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fi/ec/123988.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fi/ec/123988.pdf)>, luettu 21.4.2016.

Eurohuippukokous (2011b) *Euro Summit Statement*. Bryssel, 26.10.2011. Saatavissa.

<[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/125644.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125644.pdf)>, luettu 21.4.2016.

Eurohuippukokous (2012) *Euro area press lines on Greece*. Bryssel, 23.5.2012. Saatavissa. <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/130380.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/130380.pdf)>, luettu 21.4.2016.

Euroryhmä (2010) *Statement by the Eurogroup – Greece*. 16.11.2010. Saatavissa. <[https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/117742.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/117742.pdf)>, luettu 21.4.2016.

Euroryhmä (2011) *Statement by the Eurogroup*. 20.6.2011. Saatavissa. <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-426\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-426_en.htm?locale=en)>, luettu 21.4.2016.

Euroryhmä (2012) *Eurogroup statement*. 21.2.2012. Saatavissa. <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2012-02-21/euro-area-finance-ministers-statement-on-greek-bailout-text>>, luettu 21.4.2016.

Juncker, Jean-Claude (2012) Rebuilding confidence for Greece at a critical time. *Press release*. 23.8.2012.

Rehn, Olli (2010) Greece makes major achievements in response to the crisis? *SPEECH/10/738*. Ateena, 9.12.2010.

Rehn, Olli (2012a) Statement by Vice-President Rehn at the Eurogroup. *MEMO/12/122*. Bryssel. 21.2.2012.

Rehn, Olli (2012b) Remarks of European Commission Vice-President Rehn at the Eurogroup press conference. *MEMO/12/347*. 14.5.2012.

Rehn, Olli & Strauss-Kahn, Dominique (2010) Joint Statement on Greece by EU Commissioner Olli Rehn and IMF Managing Director Dominique Strauss-Kahn. *Press Release No.10/177*. 2.5.2010. Saatavissa: <<https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10177.htm>>. luettu 7.4.2016.

### Sanomalehdet

Sakoui, Anousha & Kerin Hope (2010), “Markets gear up for Greek debt restructuring”. *Financial Times*. Uutinen. 19.4.2010. Saatavissa. <<https://next.ft.com/content/4c7c6d3e-4bdc-11df-a217-00144feab49a>>. luettu 7.4.2016.

Smith, Helena (2011), “Greece denies it is heading towards default”, *The Guardian*. Uutinen. 13.4.2011. Saatavissa. <<http://www.theguardian.com/business/2011/apr/13/greece-denies-debt-unsustainable-reports-of-default>>. luettu 7.4.2016.

### **TUTKIMUSKIRJALLISUUS**

Alasuutari, Pertti (2006), Suunnitelmataloudesta kilpailutalouteen: miten muutos oli ideologisesti mahdollinen. Teoksessa Heiskala Risto & Eeva Luhtakallio (toim.), *Uusi jako: miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus, 43-64.

Alasuutari, Pertti (2011), *Laadullinen tutkimus 2.0*. 4. uudistettu. painos. Tampere: Vastapaino.

Aspinwall Mark D. & Gerald Schneider (2000), Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration, *European Journal of Political Research* 38 (1): 1-36.

- Barbier, Jean-Claude (2012), Tracing the fate of EU “social policy”: Changes in political discourse from the “Lisbon Strategy” to “Europe 2020”, *International Labour Review* 151 (4): 377-399.
- Bauer, Michael W. & Stefan Becker (2014), The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission’s Strengthened Role in Economic Governance, *Journal of European Integration* 36 (3): 213-229.
- Baumgartner, Frank R. & Christine Mahoney (2008), The Two Faces of Framing: Individual-Level Framing and Collective Issue Definition in the European Union, *European Union Politics* 9 (3): 435-449.
- Beach, Derek & Rasmus Brun Pedersen (2013), *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Béland, Daniel (2009), Ideas, institutions, and policy change, *Journal of European Public Policy* 16 (5): 701-718.
- Béland, Daniel & Robert Henry Cox (toim.) (2011), *Ideas and politics in social science research*. Oxford University Press. Oxford.
- Béland, Daniel, Martin B. Carstensen & Leonard Seabrooke (2016), Ideas, Political Power and Public Policy *Journal of European Public Policy* 23 (3): 315-317.
- Bell, Stephen (2011) Do We Really Need a New 'Constructivist Institutionalism' to Explain Institutional Change? *British Journal of Political Science* 41 (4): 883-906.
- Bell, Stephen (2012), Where Are the Institutions? The Limits of Vivien Schmidt's Constructivism, *British Journal of Political Science* 42 (03): 714-719.
- Bennett, Andrew & Jeffrey T. Checkel (2014), Process tracing: from philosophical roots to best practices. Teoksessa Bennett, Andrew & Jeffrey T. Checkel (toim.), *Process tracing: from metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press, 3-38.
- Berger, Peter L. & Thomas Luckmann (suom. & toim. Vesa Raiskila) (1994), *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen: tiedonsosiologinen tutkielma*. Helsinki: Gaudeamus.
- Blyth, Mark (2013), *Austerity: the history of a dangerous idea*. New York: Oxford University Press.
- Blyth, Mark (2002), *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Börzel, Tanja (2005), Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States. Teoksessa Bulmer, Simon & Christian Lequesne (toim.), *The member states of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 45-69.
- Börzel, Tanja & Thomas Risse (2003), Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. Teoksessa Featherstone, Kevin & Claudio Radaelli (toim.) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 55-78.
- Börzel, Tanja & Risse Thomas (2006), Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics. Teoksessa Joergensen, Knud Erik, Mark A. Pollack & Ben Rosamond (toim.), *Handbook of European Union Politics*, Lontoo: Sage, 483-504.

- Campbell, John L. (2004), *Institutional change and globalization*. Princeton (N.J.): Princeton University Press.
- Caporaso, James (2007), The Three Worlds of Regional Integration Theory. Teoksessa Graziano, Paolo & Maarten Vink (toim), *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 23-34.
- Checkel, Jeffrey T. (1998), The Constructivist Turn in International Relations Theory, *World Politics* 50 (2): 324-348.
- Costamagna, Francesco (2012), Saving Europe Under Strict Conditionality: A Threat for EU Social Dimension? *LPF Working Paper* no. 7.
- Costamagna, Francesco (2013), The European Semester in Action: Strengthening Economic Policy Coordination while Weakening the Social Dimension, *LPF Working Paper* no. 5.
- Copeland, Paul & Mary Daly (2015), Social Europe: From 'add-on' to 'dependence-upon' economic integration. Teoksessa Crespy, Amandine & Georg Menz (toim.) *Social policy and the Eurocrisis: quo vadis social Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 140-160.
- Creed, Douglas W. E, Jeffrey A. Langstraat & Maureen A. Scully (2002), A picture of the frame: Frame analysis as technique and as politics, *Organizational Research Methods*. 5 (1): 34-55.
- Crespy, Amandine (2015), Analyzing European Discourses. Teoksessa Löfgren, Karl, Ian Manners & Kennet Lynggaard (toim). *Research Methods in European Union Studies*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan. Houndmills,
- Crespy, Amandine & Georg Menz (2015a), Introduction: The Pursuit of Social Europe in The Face of The Crisis. Teoksessa Crespy, Amandine & Georg Menz (toim.) *Social policy and the Eurocrisis: quo vadis social Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1-23.
- Crespy, Amandine & Georg Menz (2015b), Conclusion: Social Europe is Dead. What's Next? Teoksessa Crespy, Amandine & Georg Menz (toim.) *Social policy and the Eurocrisis: quo vadis social Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 182-210.
- Crespy, Amandine & Georg Menz (2015c), Commission Entrepreneurship and the Debasing of Social Europe Before and After the Eurocrisis, *JCMS: Journal of Common Market Studies* 53 (4): 753-768.
- Crespy, Amandine & Vivien Ann Schmidt (2014), The clash of Titans: France, Germany and the discursive double game of EMU reform, *Journal of European Public Policy* 21 (8): 1085-1101.
- Daviter, Falk (2007), Policy Framing in the European Union, *Journal of European Public Policy*. 14 (4): 654-666.
- De Grauwe, Paul (2013), The Political Economy of the Euro, *Annual Review of Political Science*. 16: 153-170.
- de la Porte Caroline & Elke Heins (2014), Game Change in EU Social Policy. Teoksessa Rodrigues Maria João, Eleni Xiarchogiannopoulou & Susana Borrás (toim.) *The Eurozone crisis and the transformation of EU governance: internal and external implications*. Farnham: Ashgate, 157-171.
- de la Porte Caroline & Elke Heins (2015), A new era of European Integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis, *Comparative European Politics* 13 (1): 8-28.



- de la Porte, Caroline & Philippe Pochet (2014), Boundaries of Welfare between the EU and Member States during the 'Great Recession', *Perspectives on European Politics and Society* 15 (3): 281-292.
- Diez, Thomas (1999), Speaking 'Europe': the politics of integration discourse, *Journal of European Public Policy* 6 (4): 598-613.
- Dinas, Elias & Lamprini Rori (2013), The 2012 Greek Parliamentary Elections: Fear and Loathing in the Polls, *West European Politics* 36 (1): 270-282.
- Dullien, Sebastien & Ulrike Guérot (2012), The long shadow of ordo-liberalism, *European Council on Foreign Relations Policy Brief* ECFR 49.
- Dyson, Kenneth (2002), Introduction: EMU as Integration, Europeanization, and Convergence. Teoksessa Dyson, Kenneth (toim.) *European States and the Euro: Europeanization, Variation, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press, 1-27.
- Entman, Robert (1993), Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm, *Journal of Communication* 43 4: 51-58.
- Eskelinen, Teppo & Ville-Pekka Sorsa (2012), Institutionaalisten faktojen tuotanto talouspuheessa, *Politiikka* 54 (3): 169-187.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fabbrini, Sergio (2013), Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis, *Comparative Political Studies* 46 (9): 1003-1029.
- Fairclough, Norman (2003), *Analysing discourse: textual analysis for social research*. Lontoo: Routledge.
- Falkner, Gerda (2010), The European Union and the Welfare State. Teoksessa Obinger, Herbert, Christopher Pierson, Francis G. Castles, Stephan Leibfried & Jane Lewis (toim.), *Handbook on Comparative Welfare States*, New York: Oxford University Press, 293-305.
- Featherstone Kevin (2011), The JCMS Annual Lecture: The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime, *JCMS: Journal of Common Market Studies* 49 (2): 193-217.
- Featherstone, Kevin & Dimitris Papadimitrou (2008), *Limits of Europeanization: reform capacity and policy conflict in Greece*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ferrera, Maurizio (2010), The South European Countries. Teoksessa Obinger, Herbert, Christopher Pierson, Francis G. Castles, Stephan Leibfried & Jane Lewis (toim.), *Handbook on Comparative Welfare States*, New York: Oxford University Press, 616-629.
- Ferrera, Maurizio (2014), Social Europe and its Components in the Midst of the Crisis: A Conclusion. *West European Politics* 37 (4): 825-843.
- Fischer, Frank (2003), *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fouilleux, Eve (2004), CAP Reforms and Multilateral Trade Negotiations: Another View on Discourse Efficiency, *West European Politics* 27 (2): 235-255.

- Gerodimos, Roman & Georgios Karyotis (2015), *Austerity Politics and Crisis Governance: Lessons from Greece*. Teoksessa Karyotis, Georgios & Roman Gerodimos (toim.) *The politics of extreme austerity: Greece in the eurozone crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 259-271.
- Goetschy, Janine (2014 ) EU social policy content and governance: a complex relationship with EU economic integration over time. Teoksessa Rodrigues Maria João, Eleni Xiarchogiannopoulou & Susana Borrás (toim.) *The Eurozone crisis and the transformation of EU governance: internal and external implications*. Farnham: Ashgate, 123-136.
- Gofas, Andreas & Colin Hay (2010), *The Role of Ideas in Political Analysis: A Portrait of Contemporary Debates*. New York: Routledge.
- Goffmann, Erving (1986), *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. Boston: Northeastern University Press, 1986.
- Greer, Scott L. (2014), Structural adjustment comes to Europe: Lessons for the Eurozone from the conditionality debates. *Global Social Policy* 14 (1): 51-71.
- Gutiérrez Rodolfo (2014), Welfare Performance in Southern Europe: Employment Crisis and Poverty Risk, *South European Society and Politics* 19 (3): 371-392.
- Hacking Ian (suom. Koskinen Inkeri) (2009), *Mitä sosiaalinen konstruktionismi on?* Tampere: Vastapaino.
- Hajer, Maarten A. (1995), *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hall, Peter A. (1993), Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Hall, Peter A. & Rosemary C. R. Taylor (1996), Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies* 44 (5): 936–957.
- Hawkesworth, Mary (2012), From Policy Frames to Discursive Politics: Feminist Approaches to Development Policy and Planning in an Era of Globalization. Teoksessa: Fischer, Frank & Herbert Gottweis (toim.) *The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice*. Durham; Duke University Press: 114-148.
- Hay, Colin (2004), “Taking Ideas Seriously” in Explanatory Political Analysis. Teoksessa Finlayson Alan, Mark Bevir, Roderick A. W. Rhodes, Keith Dowding & Colin Hay. *The Interpretive Approach in Political Science: a Symposium*. *British Journal of Politics & International Relations* 6 (2): 129-164.
- Hay, Colin & Daniel Wincott (1998), Structure, Agency and Historical Institutionalism. *Political Studies* 46: 951-957.
- Hay, Colin & Ben Rosamond (2002), Globalization, European integration and the discursive construction of economic imperatives. *Journal of European Public Policy* 9 (2): 147-167.
- Hemerick, Anton (2014), The Euro-Crisis – Welfare State Conundrum. Teoksessa Rodrigues Maria João, Eleni Xiarchogiannopoulou & Susana Borrás (toim.) *The Eurozone crisis and the transformation of EU governance: internal and external implications*. Farnham: Ashgate, 137-156.

- Héritier, Adrienne (2001), *Differential Europe: the European Union impact on national policymaking*. Teoksessa Héritier, Adrienne, Dieter Kerwer, Christopher Knill, Dirk, Lehmkuhl, Michael Teutsch & Anne-Cécile Douillet (toim.), *Differential Europe: the European Union impact on national policymaking*, 1-22. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Héritier, Adrienne, Dieter Kerwer, Christopher Knill, Dirk, Lehmkuhl, Michael Teutsch & Anne-Cécile Douillet (toim.) (2001) *Differential Europe: the European Union impact on national policymaking*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hodson, Dermot (2015), Policy Making Under Economic and Monetary Union: Crisis, Change and Continuity. Teoksessa Wallace, Helen, Mark A. Pollack & Alasdair R. Young. (toim.), *Policy-making in the European Union*, 166-195.
- Howarth, David (2005), Applying Discourse Theory: the Method of Articulation. Teoksessa Howarth, David & Jacob Torfing (toim.) *Discourse theory in European politics: identity, policy and governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 316-349.
- Jokela, Juha, Markku Kotilainen, Teija Tiilikainen, Vesa Vihriälä (2014), *EU:n suunta: kuinka tiivis liitto?* Helsinki: Taloustieto Oy.
- Karanikolos Marina, Philipa Mladovsky, Jonathan Cylus, Sarah Thomson, Sanjay Basu, David Stuckler, Johan P Mackenbach & Martin McKee (2013), Financial crisis, austerity, and health in Europe. *The Lancet* 381 (9874): 1323-1331.
- Karvonen, Erkki (2000), Tulkintakehys (frame) ja kehystäminen, *Tiedontutkimus* 23 (2): 78-84.
- Karyotis, Georgios & Wolfgang Rüdik (2015), Protest Participation, Electoral Choices and Public Attitudes towards Austerity in Greece. Teoksessa Karyotis, Georgios & Roman Gerodimos (toim.) *The politics of extreme austerity: Greece in the eurozone crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 123-141.
- Kattelus, Mervi, Juho Saari & Matti Kari (2013), *Uusi Sosiaalinen Eurooppa: Euroopan unionin sosiaali- ja terveystaloustietä*. Ulkoasianministeriö. Eurooppatiedotus.
- Kentikelenis Alexander & Papanicolas Irene (2011), Economic crisis, austerity and the Greek public health system. *European Journal of Public Health* 22 (1): 5-6.
- Kentikelenis A, Karanikolos M, Reeves A, McKee M & Stuckler D. 2014. Greece's health crisis: from austerity to denialism. *The Lancet* 383 (9918), 748-753.
- Klotz, Audie & Cecelia Lynch (2007), *Strategies for Research in Constructivist International Relations*. Armonk, New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Korkman, Sixten (2013), *Euro: valuutta vailla valtiota*. Helsinki: Taloustieto.
- Koukiadaki, Aristeia & Lefteris Kretsos (2012), Opening Pandora's Box: The Sovereign Debt Crisis and Labour Market Regulation in Greece. *Industrial Law Journal* 41 (3): 276-304.
- Krasner, Stephen, D. (1984), Approaches to State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics* 16 (2): 223-246.
- Kuhn, Thomas S. (1996), *The structure of scientific revolutions*. (3. painos) Chicago: University of Chicago Press.

- Kurki, Milja (2006), Causes of a divided discipline: rethinking the concept of cause in International Relations theory. *Review of International Studies* 32 (2): 189-216.
- Kurki, Milja (2008), *Causation in international relations: reclaiming causal analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ladi, Stella (2014), Austerity politics and administrative reform: The Eurozone crisis and its impact upon Greek public administration. *Comparative European Politics* 12 (2): 184–208.
- Ladi, Stella & Paolo R. Graziano (2014), ‘Fast-Forward’ Europeanization: Welfare State Reform in Light of the Eurozone Crisis. Teoksessa: Coman, Ramona, Thomas Kostera, & Luca Tomini (toim.) *Europeanization and European integration: from incremental to structural change*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 108-126.
- Lustick, Ian S. (1996), History, Historiography, and Political Science: Multiple Historical Records and the Problem of Selection Bias. *The American Political Science Review* 90 (3): 605-618.
- Lyberaki, Antigone & Platon Tinios (2015), A ‘Fairweather Welfare State’? Formal and Informal Social Protection and the Greek Crisis. Teoksessa Karyotis, Georgios & Roman Gerodimos (toim.) *The politics of extreme austerity: Greece in the eurozone crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 106-120.
- Lynggaard, Kennet (2012), Discursive Institutional Analytical Strategies. Teoksessa: Exadaktylos, Theofanis & Claudio M. Radaelli (toim.) *Research design in European studies: Establishing Causality in Europeanization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 85-104.
- Mahoney, James (2000), Path dependence in historical sociology. *Theory and Society* 29 (4): 507-548.
- Mahoney, James & Kathleen Thelen (2010), A Theory of Gradual Institutional Change. Teoksessa: Mahoney, James & Kathleen Thelen (toim.) *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-37.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1998), The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization* 52 (4): 943-969.
- Martinsen, Dorte Sindberg & Hans Vollaard (2014), Implementing Social Europe in Times of Crises: Re-established Boundaries of Welfare? *West European Politics* 37 (4): 677-692.
- Marx, Karl (1852), *Louis Bonaparten brumairekuun kahdeksastoista*. Tampere: Sosialismin kirjasto IV. Sosialismi.net
- Matsaganis, Manos (2011), The welfare state and the crisis: the case of Greece. *Journal of European Social Policy* 21 (5): 501-512.
- Matsaganis, Manos (2012), Social policy in hard times: The case of Greece. *Critical Social Policy* 32 (3): 406-421.
- Matsaganis, Manos (2013), *The Greek Crisis: Social Impact and Policy Responses*. Berliini: The Friedrich Ebert Stiftung.

- Matsaganis, Manos & Chrysa Leventi (2014a), The Distributional Impact of Austerity and the Recession in Southern Europe. *South European Society and Politics* 19 (3): 393-412.
- Matsaganis, Manos & Chrysa Leventi (2014b), Poverty and Inequality during the Great Recession in Greece. *Political Studies Review* 12 (2): 209-223.
- McNamara, Kathleen (2015), Forgotten Embeddedness: History Lessons for the Euro. Teoksessa Matthijs, Matthias & Mark Blyth (toim.) *The future of the euro*. Oxford: Oxford University Press, 21-43.
- Mehta, Jal (2011), The Varied Roles of Ideas in Politics: From "Whether" to "How". Teoksessa: Béland, Daniel & Robert Henry Cox (toim.) *Ideas and politics in social science research*. Oxford: Oxford University Press, 23-46.
- Menz, Georg (2015), Whatever Happened to Social Europe? The Three-Pronged Attack on European Social Policy. Teoksessa Crespy, Amandine & Georg Menz (toim.) *Social policy and the Eurocrisis: quo vadis social Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 45-62.
- Milliken, Jennifer (1999), The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods. *European Journal of International Relations*. 5 (2): 225-254.
- Mitsopoulous, Michael & Theodore Pelagidis (2012), The 2010 Greek Ecomic Crisis and the Conditionality Programme. Teoksessa Kalyvas, Stathis N, George Pagoulatos & Haridimos Tsoukas (toim.) *From Stagnation to Forced Adjustment Reforms in Greece, 1974-2010*. Lontoo: Hurst & Company, 211-246.
- Moravcsik, Andrew (1999), *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Lontoo: UCL Press.
- Olsen, Johan P. (2002), The Many Faces of Europeanization. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 40 (5): 921-952.
- Olsen, Johan P. (2009), Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government. *European Political Science Review* 1 (01): 3-32.
- Pagoulatos, George (2012), The Political Economy of Forced Reform and the 2010 Greek Economic Adjusment Programme. Teoksessa Kalyvas, Stathis N, George Pagoulatos & Haridimos Tsoukas (toim.) *From Stagnation to Forced Adjustment Reforms in Greece, 1974-2010*. Lontoo: Hurst & Company, 247-274.
- Papatheodorou, Christos (2009), Inequalities and deficiencies in social protection; The welfare system of Greece. Teoksessa Schubert, Klaus, Simon Hegelich & Ursula Bazant (toim.) *The handbook of European welfare systems*. Lontoo: Routledge, 225-243.
- Papadimitrou, Dimitris & Sotirios Zartaloudis (2014), European Discourses on Managing the Greek Crisis: Denial, Distancing and the Politics of Blame. Teoksessa Karyotis, Georgios & Roman Gerodimos (toim.) *The politics of extreme austerity: Greece in the eurozone crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 34-45.
- Papadopoulos, Orestis (2014), Youth unemployment discourses in Greece and Ireland before and during the economic crisis: Moving from divergence to 'contingent convergence'. *Economic and Industrial Democracy*. Published online: 1-23.

- Papadopoulos, Theodoros & Antonios Roumpakis (2013), Familistic welfare capitalism in crisis: social reproduction and anti-social policy in Greece. *Journal of International and Comparative Social Policy* 29 (3): 204-224.
- Parsons, Craig (2002), Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union. *International Organization* 56 (1): 47-84.
- Petmesidou, Maria (2011), What future for the middle classes and ‘inclusive solidarity’ in South Europe? *Global Social Policy*. 11 (2-3): 225-227.
- Petmesidou, Maria (2013), Is social protection in Greece at a crossroads? *European Societies* 15 (4): 597-616.
- Petmesidou Maria & Guillén Ana M. (2014), Can the Welfare State as We Know It Survive? A View from the Crisis-Ridden South European Periphery. *South European Society and Politics* 19 (3): 295-307.
- Pisani-Ferry, Jean, André Sapir & Guntram B. Wolff (2013), EU-IMF Assistance to Euro-Area Countries: An Early Assessment. Bryssel: Bruegel. *Bruegel Blueprint* 19.
- Pollack, Mark A. (2003), *The engines of European integration: delegation, agency, and agenda setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Pouliot, Vincent (2015), Practise Tracing. Teoksessa Bennett, Andrew & Jeffrey T. Checkel (toim.), *Process tracing: from metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press, 237-259.
- Radaelli, Claudio (2003), The Europeanization of Public Policy. Teoksessa Featherstone, Kevin & Claudio Radaelli (toim.) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 27-56.
- Rein, Martin & Donald Schön (1993), Reframing Policy Discourse. Teoksessa Fischer, Frank & John Forester (toim.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Lontoo: UCL Press, 145-166.
- Quiggin, John (suom. Laurila, Hannu, Olli Herranen & työryhmä) (2014), *Zombitalous*. Tampere: Vastapaino.
- Sakellariopoulos, Theodoros (2007), Greece: the quest for national welfare expansion through more social Europe. Teoksessa Kvist, Jon & Juho Saari (toim.) *The Europeanisation of social protection*. Bristol: Policy Press, 211-228.
- Sapir, André (2006), Globalization and the Reform of European Social Models. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 44 (2): 369-390.
- Sapir, André, Guntram B. Wolff, Carlos De Sousa & Alessio Terzi (2014), The Troika and Financial Assistance in the Euro Area: Successes and Failures. *Study on the request of the European Parliament’s Economic and Monetary Affairs Committee*. Bryssel: Euroopan Parlamentti.
- Saurugger, Sabine (2013), Constructivism and public policy approaches in the EU: from ideas to power games. *Journal of European Public Policy* 20 (6): 888-906.
- Saurugger, Sabine (2014), Europeanisation in Times of Crisis. *Political Studies Review* 12 (2): 181-192.

- Saurugger, Sabine (2016), Sociological Approaches to the European Union in Times of Turmoil. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 54 (1): 70-86.
- Scharpf, Fritz W. (2002), The European Social Model. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 40 (4): 645-670.
- Scharpf, Fritz W. (2013), Monetary Union, Fiscal Crisis and the Disabling of Democratic Accountability. Teoksessa Streeck, Wolfgang & Armin Schäfer (toim.) *Politics in the age of austerity*. Cambridge: Polity, 108-142.
- Scharpf, Fritz, W. (2014), Political Legitimacy in a Non-Optimal Currency Area. Teoksessa Cramme, Olaf & Sara B. Hobolt (toim.) *Democratic Politics in a European Union Under Stress*, 19-47.
- Schiek, Dagmar (2013), The EU's Socio-economic Model(s) and the Crisi(e)s – any Perspectives? Teoksessa Schiek, Dagmar (toim.), *The EU Economic and Social Model in the Global Crisis: Interdisciplinary Perspectives*. Farnham; Ashgate Publishing Ltd, 1-22.
- Schmidt, Vivien A. (2001), The politics of economic adjustment in France and Britain: when does discourse matter? *Journal of European Public Policy* 8 (2): 247-264.
- Schmidt, Vivien A. (2002a), *The futures of European capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt Vivien A. (2002b), Europeanization and the mechanics of economic policy adjustment. *Journal of European Public Policy* 9 (6): 894-912.
- Schmidt, Vivien A. (2008): Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science* 11 (1): 303-326.
- Schmidt, Vivien A. (2010a), Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review* 2 (1): 1-25.
- Schmidt, Vivien A. (2010b), Analyzing Ideas and Tracing Discursive Interactions in Institutional Change: From Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism. *CES Papers, Open Forum, No. 3* Harvard Center for European Studies.
- Schmidt, Vivien A. (2011), Speaking of change: why discourse is key to the dynamics of policy transformation. *Critical Policy Studies* 5 (2): 106-126.
- Schmidt, Vivien A. (2012a), Discursive Institutionalism: Scope, Dynamics, and Philosophical Underpinnings. Teoksessa Fischer, Frank & Herbert Gottweis (toim.) *The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice*. Durham; Duke University Press, 85-113.
- Schmidt, Vivien A. (2012b), A Curious Constructivism: A Response to Professor Bell. *British Journal of Political Science* 42 (03): 705-713.
- Schmidt, Vivien A. (2014), Speaking to the Markets or to the People? A Discursive Institutional Analysis of the EU's Sovereign Debt Crisis. *The British Journal of Politics & International Relations* 16 (1): 188-209.
- Schmidt, Vivien A. & Claudio M. Radaelli (2004), Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. *West European Politics* 27 (2): 183-210.
- Searle, John R. (1996), *The Construction of Social Reality*. Lontoo: Penguin.

- Shambaugh, Jay C. (2012), The Euro's Three Crises. *Brookings Papers on Economic Activity*, 44 (1): 157-231.
- Sotiropoulos, Dimitri A. (2015), The Double Mismatch: Anti-Poverty Policies and Discourses on Poverty and Social Exclusion in Greece under the Economic Crisis. *ELIAMEP Policy Paper 27*.
- Steinmo, Sven (2008), Historical Institutionalism. Teoksessa Della Porta, Donatella & Michael Keating (toim.) *Approaches and methodologies in social sciences: a pluralist perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 118-138.
- Steinmo, Sven & Kathleen Thelen (1992), Historical institutionalism in comparative politics. Teoksessa Steinmo Sven, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (toim.) *Structuring Politics; Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-32.
- t'Hart, Paul (1993), Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 1 (1): 36-50.
- Theodoropoulou, Sotiria (2015), National social and labour market policy reforms in the shadow of EU bail-out conditionality: The cases of Greece and Portugal. *Comparative European Politics* 13 (1): 29-55.
- Theodoropoulou, Sotiria (2016), Severe pain, very little gain: internal devaluation and rising unemployment in Greece. Teoksessa Myant, Martin, Sotiria Theodoropoulou & Agnieszka Piasna (toim.) *Unemployment, internal devaluation and labour market deregulation in Europe*. 25-58. Bryssel: European Trade Union Institute.
- Theodoropoulou, Sotiria & Andrew Watt (2015), An Evaluation of the Austerity Strategy in the Eurozone: Was the First Greek Bail-out Programme Bound to Fail? Teoksessa Karyotis, Georgios & Roman Gerodimos (toim.) *The politics of extreme austerity: Greece in the eurozone crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 71-90.
- Tsahouras, Dimitris (2015), Structure, Agents and Discourse in Managing Economic Crises: Comparing Greece and Turkey. Teoksessa Karyotis, Georgios & Roman Gerodimos (toim.) *The politics of extreme austerity: Greece in the eurozone crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 179-197.
- Tuori, Kaarlo & Kaius Tuori (2014), *The Eurozone crisis: a constitutional analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van der Veen, Maurits (2005), The Purpose of European Union: framing European integration. Teoksessa Jones, Erik & Amy Verdun (toim.) *The political economy of European Integration: theory and analysis*, Lontoo: Routledge, 88-107.
- Vennesson, Pascal (2008), Case studies and process tracing: theories and practices. Teoksessa: Della Porta, Donatella & Michael Keating (toim.) *Approaches and methodologies in social sciences: a pluralist perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 223-239.
- Vink, Maarten & Paolo Graziano (2007), Challenges of a New Research Agenda. Teoksessa Graziano, Paolo & Maarten Vink (toim.) *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 3-20.



Wæver, Ole (2005), European Integration and Security: Analysing French and German Discourses on State, Nation, and Europe. Teoksessa Howarth, David & Jacob Torfing (toim.) *Discourse theory in European politics: identity, policy and governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 316-349.

Widmaier, Wesley W, Mark Blyth & Leonard Seabrooke (2007), Exogenous Shocks or Endogenous Constructions? The Meanings of Wars and Crises. *International Studies Quarterly* 51 (4): 747-759.

Zartaloudis, Sotirios (2014), The Impact of the Fiscal Crisis on Greek and Portuguese Welfare States: Retrenchment before the Catch-up? *Social Policy & Administration* 48 (4): 430-449.

#### Muut lähteet

Euroopan komissio (2010d), *Eurooppa 2020 - Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia*. KOM (2010). 3.3.2010. Saatavissa. <[http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_FI\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_FI_ACT_part1_v1.pdf)>, luettu 21.4.2016.

Euroopan komissio (2015), *Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely*. Saatavissa. <[https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_fi.pdf](https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_fi.pdf)>. luettu 13.4.2016.

Eurostat (2015), *People at risk of poverty or social exclusion*. Saatavissa. <[http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020\\_50&language=en](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020_50&language=en)>. luettu 13.4.2016.

International Labour Office (2011), *Report on the High Level Mission to Greece*. Saatavissa. <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/missionreport/wcms\\_170433.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/missionreport/wcms_170433.pdf)>. luettu 13.4.2016.

International Monetary Fund (2013), *Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement, Country Report No. 13/156*. Saatavissa. <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13156.pdf>> luettu 13.4.2016.

Valtioneuvoston tiedonanto (2012), *Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakaussäädöksen varainhankinnalle myönnettävästä valtiontakauksesta*. VNT 1/2012 vp.